ESTIMATES

Immigration and Refugee Board

2003-2004
Estimates

Part III – Report on Plans and Priorities

Canada

The Estimates Documents

Each year, the government prepares Estimates in support of its request to Parliament for authority to spend public monies. This request is formalized through the tabling of appropriation bills in Parliament. The Estimates, which are tabled in the House of Commons by the President of the Treasury Board, consist of three parts:

Part I – The Government Expenditure Plan provides an overview of federal spending and summarizes both the relationship of the key elements of the Main Estimates to the Expenditure Plan (as set out in the Budget).

Part II – The Main Estimates directly support the *Appropriation Act*. The Main Estimates identify the spending authorities (votes) and amounts to be included in subsequent appropriation bills. Parliament will be asked to approve these votes to enable the government to proceed with its spending plans. Parts I and II of the Estimates are tabled concurrently on or before March 1.

Part III – Departmental Expenditure Plans, which is divided into two components:

(1) **Reports on Plans and Priorities (RPPs)** are individual expenditure plans for each department and agency (excluding Crown corporations). These reports provide increased levels of detail on a business line basis and contain information on objectives, initiatives and planned results, including links to related resource requirements over a three-year period. The RPPs also provide details on human resource requirements, major capital projects, grants and contributions, and net program costs. They are tabled in Parliament by the President of the Treasury Board on behalf of the ministers who preside over the departments and agencies identified in Schedules I, I.1 and II of the *Financial Administration Act*. These documents are to be tabled on or before March 31 and referred to committees, which then report back to the House of Commons pursuant to Standing Order 81(4).

(2) **Departmental Performance Reports (DPRs)** are individual department and agency accounts of accomplishments achieved against planned performance expectations as set out in respective RPPs. These Performance Reports, which cover the most recently completed fiscal year, are tabled in Parliament in the fall by the President of the Treasury Board on behalf of the ministers who preside over the departments and agencies identified in Schedules I, I.1 and II of the *Financial Administration Act*.

The Estimates, along with the Minister of Finance's Budget, reflect the government's annual budget planning and resource allocation priorities. In combination with the subsequent reporting of financial results in the Public Accounts and of accomplishments achieved in Departmental Performance Reports, this material helps Parliament hold the government to account for the allocation and management of public funds.

©Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Minister of Public Works and Government Services, 2003.

Available through your local bookseller or by mail from
Canadian Government Publishing
Communication Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS9

Telephone: (613) 941-5995
Fax: (613) 954-5779 or 1-800-565-7757 (Canada and U.S.A.)
Orders only: 1-800-635-7943 (Canada and U.S.A.)
Internet: http://publications.communication.gc.ca:

Catalogue No.: BT31-2/2004-III-12
ISBN: 0-660-62222-X

Immigration and Refugee Board

Part III — Report on Plans and Priorities

2003-2004
Estimates

Denis Coderre
Minister of Citizenship and Immigration

103-04519/

TABLE OF CONTENTS

I. MESSAGES **1**
1.1 Chairperson's Message 1
1.2 Management Representation Statement 3

II. RAISON D'ÊTRE **5**

III. PLANNING OVERVIEW **6**
3.1 International Context 6
3.2 Domestic Context 7

IV. PLANS AND PRIORITIES BY STRATEGIC OUTCOME **9**
4.1 Well-Reasoned, Timely Decisions on Immigration and Refugee Matters in Accordance with the Law 11
4.1.1 Organization-wide Initiatives 11
4.1.2 Planned Results by Business Line 18
• Refugee Determination 19
• Immigration Appeals 22
• Inquiries and Detention Reviews 25
4.2 A Leading-edge Administrative Tribunal 27
4.3 A Creative Partner in the Canadian Immigration System 33

V. ORGANIZATION **37**
5.1 Mandate and Role 37
5.2 Business Line Detail 37
5.3 Responsibilities 39

VI. ANNEXES **42**
Annex 1: Financial Information 42
Annex 2: What the new Act means for the IRB 43
Annex 3: Other Information 45
Annex 4: IRB Processes 46

LIST OF FIGURES AND TABLES

Figure 4.1: Chart of Key Results Commitments 10
Figure 4.2: Projected Number of Refugee Protection Claims Referred, Finalized and Waiting for a Decision 21
Figure 4.3: Projected Number of Appeals Filed, Finalized and Waiting for a Decision 24
Figure 4.4: Projected Number of Admissibility Hearings and Detention Reviews Finalized 26
Figure 5.1: Organizational Chart 40
Figure 5.2: Agency Planned Spending 41
Figure 6.1: Net Cost of Program for the Estimates Year 42
Figure 6.2: Net Planned Spending and Full-time Equivalents by Business Line 42

I. MESSAGES

1.1 Chairperson's Message

As Chairperson of the Immigration and Refugee Board (IRB), I am pleased to present my first *Report on Plans and Priorities* for tabling in the Parliament of Canada.

In the current international context, issues of migration and refugee protection speak to our sense of civic responsibility and remain of concern to all governments. In Canada, these issues are at the core of the IRB's operations. An independent administrative tribunal, the IRB is one of the organizations that support the government in fulfilling its international obligations in this field and in continuing the humanitarian tradition for which our country is known. Canadians can depend on the IRB to hear cases on immigration and refugee matters and to make well-reasoned decisions, efficiently and fairly.

Since my recent appointment as Chairperson, I have come to appreciate the significant and growing challenges the IRB has faced over the past few years. The year ending was a particularly demanding one for the organization, in all respects. Considerable resources had to be mobilised for the implementation of the *Immigration and Refugee Protection Act*. At the same time, the Board faced an unprecedented number of refugee protection claims waiting for a decision and had to deal with heightened concerns about public security, all of which required renewed focus on enhancing the organization's decision-making capacity. During this important transition period, the continued effort, dedication and professionalism of IRB personnel produced an exceptional performance on the part of the organization. Nevertheless, we still have further to go to reduce the number of refugee protection claims waiting for a decision.

We enter the new fiscal year with a strong determination to make significant strides in this regard. Our goals are ambitious. In 2003-2004, the IRB will establish a series of measures that will enable it to substantially increase the number of decisions it renders each year in all three divisions.

In the spirit of innovation promoted by the Government of Canada, the IRB will make marked improvements to case management and decision-making processes for refugee protection claims. Building on the progress of the past few years, efforts throughout the organization will be focused on implementing a single national approach that will simplify and standardize procedures. Assuming the number of new claims for refugee protection does not surpass forecasted levels, these efforts will allow the IRB to make important progress in reducing the number of refugee claims waiting for a decision.

Undoubtedly, the challenge is considerable. For the Board to build and sustain its decision-making capacity over the longer term, appropriate infrastructure

must be in place, including a robust technological foundation to effectively support the management of the high volume of cases it handles each year.

I can assure you that all personnel will focus their efforts on achieving the objectives we have set for the organization. We will also remain committed to ensuring that all people who come before us are treated fairly, and with dignity and respect. The human aspect underlying all our activities will remain integral to our work.

I am committed to maintaining a sound balance among the various components of the IRB's mandate, ensuring both the efficiency of the organization and the quality of the decisions it makes. The IRB owes this level of performance to Canadians, to those who appear before the tribunal, and to its own personnel, who are committed to its vision of making decisions simply, quickly and fairly.

Jean-Guy Fleury
Chairperson

1.2 Management Representation Statement

I submit, for tabling in Parliament, the *2003-2004 Report on Plans and Priorities (RPP) for the Immigration and Refugee Board (IRB).*

This document has been prepared based on the reporting principles and disclosure requirements contained in the *Guide to the Preparation of the 2003-2004 Report on Plans and Priorities*.

- It accurately portrays the organization's plans and priorities.
- The planned spending information in this document is consistent with the directions provided in the Minister of Finance's Budget and by Treasury Board Secretariat.
- The document is comprehensive and accurate.
- It is based on sound underlying departmental information and management systems.

The reporting structure on which this document is based has been approved by Treasury Board Ministers and is the basis for accountability for the results achieved with the resources and authorities provided.

Christiane Ouimet

Christiane Ouimet
Executive Director

II. RAISON D'ÊTRE

The Immigration and Refugee Board (IRB) is an independent administrative tribunal responsible for making well-reasoned decisions on immigration and refugee matters efficiently, fairly and in accordance with the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA)[1].

The IRB reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration. As an administrative tribunal, the IRB provides a responsive and efficient means of delivering administrative justice for individuals and ensures that all people who come before it are treated fairly. In fulfilling its mandate, the IRB contributes directly to maintaining public confidence in the integrity of Canada's immigration and refugee determination system.

The IRB has an important relationship with Citizenship and Immigration Canada (CIC) — both organizations are key partners in the immigration and refugee determination portfolio. CIC has lead responsibility for the portfolio and is responsible for enforcement of the IRPA and for immigration and refugee policy, including selection, admission and integration of newcomers into Canadian society[2]. The IRB and CIC must work together on matters related to the overall management of the portfolio, while respecting the institutional independence of the IRB and its decision-makers.

The IRB's mandate is to:

- determine claims for refugee protection made in Canada;
- adjudicate admissibility hearings and review reasons for detention; and
- decide appeals from family class sponsorship refusals, certain removal orders and residency obligation decisions, and decide appeals by the Minister from decisions made in admissibility hearings.

Every year, the IRB renders tens of thousands of decisions, each of which must be made after careful examination of the evidence presented, and in a manner consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the principles of natural justice and procedural fairness. The outcomes of these decisions affect the lives of the thousands of individuals who appear before the IRB.

In fulfilling its mandate, the IRB contributes to Canada's international commitments in keeping with the country's humanitarian tradition. It also contributes to the government's objectives of building strong and safe communities that are open to diversity and innovation.

[1] The IRPA replaced the *Immigration Act* on June 28, 2002.

[2] All refugee claims, detention reviews and admissibility hearings that come before the IRB are referred by CIC. Once the IRB renders its decision, CIC continues its own processing of cases according to its mandate and responsibilities. Additional information about IRB processes is provided in Annex 4.

III. PLANNING OVERVIEW

The IRB is Canada's largest independent administrative tribunal. It is funded through Parliamentary appropriations to deliver its programs and services.

The IRB carries out its mandate in a continually changing international and domestic environment. Over the planning period, the factors outlined below will shape the environment in which the IRB will deliver its commitments.

3.1 International Context

Canada's refugee determination system is founded on international legal obligations[3]. As a signatory to international agreements, Canada is obliged to protect individuals with a well-founded fear of persecution in their own country for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. As well, Canada protects persons who face a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment. The IRB fulfils these international commitments in Canada.

In recent years, increases in global migration, and changes in the international climate have influenced the environment in which refugee protection must be provided. Some of the factors[4] which are expected to continue to have an impact include:

- new and insidious forms of persecution;
- the proliferation of conflicts generating mass flight;
- refugee-producing situations without resolution;
- the increase in protracted exile;
- a marked rise in smuggling of people for profit; and
- the misuse of asylum systems.

At the start of 2002, some 20 million people, or one out of every 300 persons on Earth, were considered "persons of concern" falling under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Like all refugee-receiving countries, Canada is directly affected by refugee flows, which can fluctuate enormously in any given year. In recent years, Canada, like several other western countries, has experienced significant increases in the number of people making refugee protection claims. For example, refugee flows to France more than doubled between 1998 and 2001; Sweden experienced a 52% increase between 2001 and 2002; and most recently, the United Kingdom received over 29,000 claims in the summer of 2002, the highest number of claims ever recorded in a quarter. Similarly, Canada's large inventory of cases awaiting a decision is not unique. For example, the United States has about 400,000 cases awaiting a decision.

[3] 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations and the 1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees* (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm); 1966 *International Covenant on Civil and Political Rights* (http://www.unhchr.ch/html/menu3/ b/a_ccpr.htm); and 1984 United Nations *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment* (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm).

[4] UNHCR *Global Consultations on International Protection*, Updated 1 August 2002, http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf-tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id =3d4928164.

A challenge for refugee-receiving countries is ensuring fair and effective processes that grant protection to persons in need, as distinguished from those seeking to use asylum procedures for reasons unrelated to the need for protection, as an alternative to other channels for immigrating. This challenge is not unique to Canada and reinforces the importance of staying connected to and working within the international community to prevent abuse of asylum procedures and to build confidence in immigration and refugee determination systems.

Continuing changes in the international context provoked the establishment by the UNHCR of a future vision for refugee protection. *Global Consultations*,[5] initiated by the UNHCR in December 2001, on the occasion of the 50th anniversary of the 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*, brought together refugee-receiving countries to discuss and address contemporary challenges faced by countries, as well as actions to strengthen the protection of asylum-seekers and refugees internationally. An *Agenda for Protection*[6] resulted from the consultations process, describing a global framework and suggested activities for strengthening protection internationally. The evolution of this Agenda will affect the international context in which the IRB operates.

3.2 Domestic Context

Over the last two years, the IRB responded to unprecedented changes in its domestic environment. Last year at this time, the IRB found itself facing the highest workload pressures in its history. At the same time, it was working through a period of intense transition as it managed concurrently: intensive final preparation for major legislative changes; urgent responses to government security initiatives; and the development of new streamlined processes for finalizing refugee protection claims.

In 2002-03, volumes of refugee protection claims remain very high, in the order of 40,000, but lower than the record 45,000 experienced in 2001-02. A continuing heavy workload is expected over the next three years across all sectors of the IRB. The refugee protection claim workload in particular is expected to be very high. While the number of claims received each year is expected to decrease from the record levels of 2001-02 and 2002-03, the very large inventory of claims waiting for a decision must be reduced. The inventory has grown since the summer of 1999, as a result of four consecutive years of unprecedented volumes of claims. On April 1, 2003, the IRB expects to have as many as 55,000 claims awaiting a decision. This number compares with just under 23,000 claims that were awaiting a decision on April 1, 1999.

The volume of new immigration appeals received, which increased significantly in the late 1990s, is expected to further increase over the next few years. While the number of admissibility hearings is expected to decline somewhat, the cases will be more complex largely due to new

[5] For more information on the consultations, see http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3d4928164.

[6] For more information on the Agenda, see http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=3d3e61b84.

legislative provisions. Finally, the number of reviews of reasons for detention (detention reviews) is expected to increase slightly from already high current levels.

While changes to processes and procedures associated with implementing the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) in June 2002 have been largely completed, over the planning period, the IRB will continue to adjust to a new legislative environment. Over the long term, adapting to the new Act and fully integrating the changes into the day-to-day operations of the IRB will require further effort. New jurisprudence needs to be established to help guide decision-making. Ongoing communication with stakeholders, particularly those involved in hearings, will continue to be important as the IRB works to ensure that all parties have the required information to play their roles effectively.

The planned implementation in 2003-04 of the Safe Third Country Agreement[7] between the United States and Canada is expected to affect refugee flows. This Agreement will require, with certain exceptions, refugee protection claimants who travel through the United States or Canada to make their claims in the country where they first arrive. Experience with implementation of this agreement will be required to fully appreciate the impact it will have on the number of refugee claimants coming to Canada, as well as the number of admissibility hearings and detention reviews. In the short-term, there is the potential for an increase in the number of refugee claims in Canada prior to implementation. Once in place, the Agreement is expected to result in a reduction of refugee protection claims. While annual levels of claims in the range of 35,000 are expected, it is difficult at this time to fully anticipate the impact of the Agreement.

Caseload is also unpredictable in the area of immigration appeals, largely due to the lack of experience with new legislative provisions that might affect the number of appeals. The detention review workload could be affected by any change to CIC detention policy.

An initiative that could also affect the work of the IRB is the creation by the Minister, in October 2002, of an advisory committee to address issues pertaining to the immigration-consulting industry. CIC will assess the committee's recommendations and determine an action plan in 2003-04. Initiatives such as this could help improve the quality of representation and efficiency in IRB proceedings.

A continued heightened concern for public security and increased public interest in, and scrutiny of, immigration and refugee matters is expected over the planning period. The IRB must respond and will continue its communications efforts to promote an improved public understanding of, and confidence in, its work.

[7] For more information, see http://www.cic.gc.ca/english/policy/safe-third.html.

IV. PLANS AND PRIORITIES BY STRATEGIC OUTCOME

Over the three-year planning period, the IRB will consolidate and integrate several major organizational initiatives that should have a fundamental impact on its operations and that will result in ongoing improvements to efficiency and effectiveness. Some of these initiatives are underway while others are at the planning stages. An overriding priority of the last two years was intensive work to support the introduction of new legislation. This is largely completed, and the IRB is now in a position to focus on increasing organizational capacity for decision-making and improving overall efficiency and effectiveness of the tribunal.

Specifically, the IRB will focus on four essential priorities, namely:

- significantly increasing the number of decisions on refugee protection claims in order to reduce the backlog and processing times;
- building increased capacity for decision-making through case management improvements;
- enhanced integration of measures to improve the quality, consistency and efficiency of decision-making; and
- equipping the organization with appropriate management, human resource and technological infrastructure to sustain decision-making capacity over the longer-term.

These priorities will affect all aspects of the IRB's work and will guide management choices throughout the planning period. Concurrently, personnel will be continuing to adapt to and gain experience with a new legislative environment. The scope of the changes under the new Act affect all decision-making functions of the IRB and bring significant new dimensions to its work as outlined in Annex 2 in Section VI.

Canada is obliged to protect individuals with a well-founded fear of persecution in their own country... and persons who face a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment.

The priorities will guide initiatives that support each of the IRB's three strategic outcomes, namely, providing Canadians with:

- Well-reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law;
- A leading-edge administrative tribunal;
- A creative partner in the Canadian immigration system.

These strategic outcomes are derived from the IRB's approved Chart of Key Results Commitments reflected in Figure 4.1. The Chart also displays measures through which the IRB demonstrates its delivery on these commitments.

The following sections report on specific planned initiatives and results which support each of the three strategic outcomes.

Figure 4.1:
Chart of Key Results Commitments

IRB Long-term Strategic Outcomes are to provide Canadians with:	**To be demonstrated by:**
1. Well-reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law	❑ Quality of decision-making ❑ Case management improvements ❑ Number of cases finalized by each division ❑ Age and size of inventory ❑ Processing times ❑ Cost per case ❑ Number of decisions set aside by the Federal Court
2. A leading-edge administrative tribunal	❑ Professional development and responsible management of human resources ❑ Innovative and optimal use of technology ❑ Recognition from individuals and organizations, both domestic and international
3. A creative partner in the Canadian immigration system	❑ An integrated approach to portfolio management ❑ Effective relationships with clients and stakeholders (other administrative tribunals and non-governmental organizations) ❑ Responsiveness to emerging issues

4.1 WELL-REASONED, TIMELY DECISIONS ON IMMIGRATION AND REFUGEE MATTERS IN ACCORDANCE WITH THE LAW

The first order of business at the IRB, rooted in its legislated mandate, is making well reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law. These decisions, which directly affect the lives of thousands of individuals, must be carefully weighed, taking into account the circumstances of each case.

In 2003-04, the IRB has established targets that will result in the organization concluding the highest number of cases in its history, that is close to 70,000 decisions across all decision-making sectors. This compares to an average of 50,000 decisions rendered annually over the last three years.

Concluding such a high volume of decisions is an ambitious goal. It represents a very significant increase over past years. It will require the support of focused organization-wide efforts over the planning period and realizing efficiency gains from a number of planned measures. As it treats this high volume of cases, the IRB remains committed to ensuring that all the people who come before it are treated fairly, and with dignity and respect. This includes recognizing that individuals may have experienced very difficult circumstances. It means as well taking particular care to respect the diverse range of cultures of the individuals who appear before the IRB. Most importantly, it means recognizing the outcome of each case directly impacts the life of a person or a family.

Section 4.1.1 reports on planned organization-wide initiatives to support well-reasoned, timely decisions in accordance with the law. Section 4.1.2 reports on measurable results that the IRB expects to achieve with the benefit of these initiatives, in each of its three decision-making business lines or major sectors of activity:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals; and
- Inquiries and Detention Reviews[8].

4.1.1 Organization-wide Initiatives

Across all areas of the IRB, there will be a focus on building increased decision-making capacity through case management improvements, and enhancing integration of measures that support the overall quality, consistency and efficiency of decision-making. As the IRB works on these two fronts, it will focus at the same time on supporting the human side of change, to ensure the organization continues to grow and adapt to evolving needs.

[8] The current name of this business line is *Inquiries and Detention Reviews* and reflects the terminology of the previous Act. The IRB plans to come forward with a submission to the Treasury Board Secretariat in the upcoming year to change the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology in the IRPA.

Building Capacity through Case Management Improvements

Making the most effective use of its resources is critical for the IRB, particularly as it faces heavy workload demands over the planning period. To achieve this, it will build increased capacity for making decisions through improvements to the overall management of its caseload. This will involve looking for opportunities for efficiencies and improved approaches taking into account all aspects of case processing, including activities before, during and after the hearing. Pre-hearing preparation is particularly important in optimizing time spent at the hearing and decision-making stages.

Efforts across a number of fronts will be required, including:

- continued management oversight and support to fully capitalize on newly implemented streamlined processes for refugee protection claims;
- implementing targeted action plans to identify further opportunities for simplifying and standardizing processes; and,
- fundamental revamping of case management processes coupled with a robust technological infrastructure to support both case management and decision-making processes.

Planned initiatives in these and other key areas are described in the following sections.

Streamlined Processes for Refugee Protection Claims

The IRB implemented in 2002-03 new streamlined processes to respond to an unprecedented increase in refugee protection claims and to contribute to government security-related initiatives. This represented a significant overhauling of the IRB's caseload management.

Streamlined processes involve an early first assessment of claims soon after they are referred to the IRB by CIC. Based on this assessment, the cases are directed into different "streams" according to the particular characteristics of the case. This streaming allows manifestly well-founded claims to be considered through an expedited interview instead of a hearing; straightforward cases to be directed to short hearings; cases with a few issues to resolve to be directed to a regular hearing; and cases involving greater complexity to be scheduled for longer hearings. This early assessment also quickly identifies cases involving security or any other complex issues, enables the IRB to notify CIC if there are security implications, and allows for both the necessary case preparation and prompt scheduling of the hearing.

The IRB will work to monitor and support the new processes and reinforce their use across the country. Particular areas of focus for 2003-04 include:

- improving training to ensure a more consistent application of the streaming criteria;
- improving and consolidating the information base upon which streaming decisions are made; and

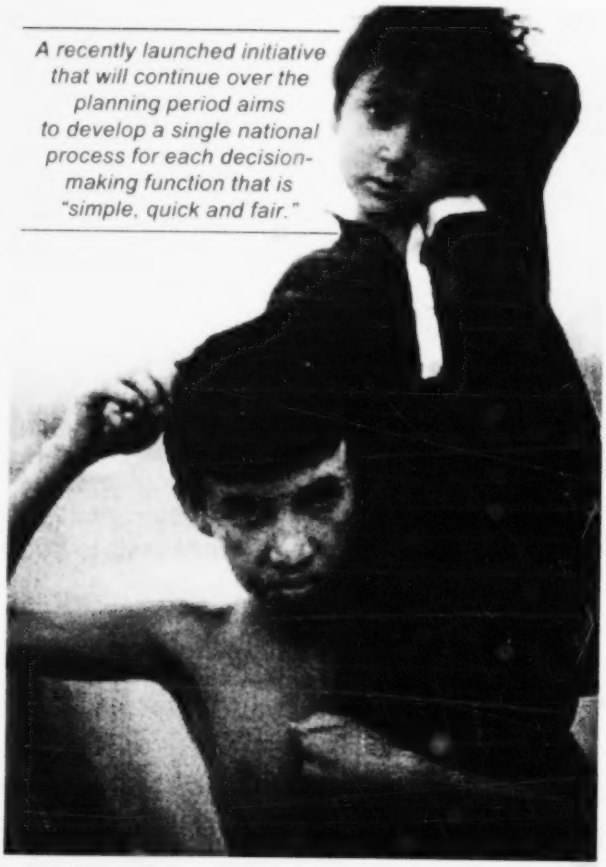
- determining best practices and improving the consistency of streaming decisions by holding regular meetings of key decision-makers and employees involved in the process to share knowledge.

Simplifying and Standardizing Processes

A recently launched initiative that will continue over the planning period aims to develop a single national process for each decision-making function that is "simple, quick and fair". The IRB is revisiting variations in approaches to its processes and procedures that have developed over the years to look for opportunities to consistently apply, on a national basis, best practices and process innovations. The first stage of this project is underway and involves a comprehensive review of all case management and decision-making processes and procedures for refugee protection claims. The IRB will draw on the experience and expertise of process and operational experts from within and outside the organization as it reviews regional approaches. The anticipated result will be the development of a single national process for managing refugee protection claims that is simple, that incorporates best practices and process innovations, within the constraints of the existing technological infrastructure.

Concurrent with a review of case management will be a review of the decision-making process to provide for greater clarity on roles and responsibilities and to eliminate duplication and overlap. Decision-makers will receive more support to promote the quality and consistency of decisions. Support will take the form of harmonized documentation, interpretative papers, jurisprudential guidelines, legal

A recently launched initiative that will continue over the planning period aims to develop a single national process for each decision-making function that is "simple, quick and fair."



opinions, persuasive decisions and in-depth research and examination of legal issues flowing from lead cases.

The first phase of this major organizational initiative will focus on refugee protection work and will be implemented in 2003-04. The second phase of this project will also take place in 2003-04; it will involve the comprehensive review of all case management and decision-making processes and procedures for immigration appeals, admissibility hearings and detention reviews.

Integrated Case Management System

Simplifying and standardizing current processes are expected to result in efficiency gains and will serve as an

important building block to further improvements to case management. However, over the longer term, the IRB cannot sustain the high levels of productivity it has achieved to date, nor the further gains planned without a fundamental revamping of its case management processes coupled with an upgraded technological infrastructure that will fully support ongoing improvements and adaptations. This will be critical to the IRB's continued ability to efficiently manage the flow of tens of thousands of cases from their receipt to final decision. Current file tracking systems are archaic and vulnerable to failure. They do not have the capacity to be further adapted to keep pace with improvements to case management processes and in some instances, their limitations are posing constraints to introducing such improvements.

Given this situation, the IRB plans significant investments of time, expertise and resources to develop and implement an Integrated Case Management System (ICMS) over the planning period. This major project will directly support the IRB's priority to enhance its decision-making capacity. The IRB has set ambitious goals to increase the number of cases it finalizes each year to respond to heavy workload in all areas and to reduce its backlog of refugee protection claims. While planned initiatives are expected to bring important gains, without a complete revamping of case flow processes and the development of robust supporting technological tools, the IRB will not be equipped to sustain over the longer term, the high volume of finalizations planned. As well, it will remain vulnerable to fluctuations in its workload and unforeseen external events affecting its work.

The IRB expects that the ICMS will provide the following key features and results:

- reduce the overall cost and time of processing cases and increase productivity by re-engineering the way work will be performed, including improvements to case flow by reducing the number of steps involved in a given process;
- increase the overall efficiency of the program delivery by automating key functions and improve decision-making by providing timely, integrated, comprehensive and accurate information on cases;
- support Government-on-Line principles by enabling key transactions on the Web with partners and stakeholders and enhancing client services; and
- upgrade the current IT infrastructure to enhance security and integrity of data.

Research capacity to support decision-making

Focused and timely research is a cornerstone of hearing preparation and an important part of the infrastructure required to support the making of well-reasoned decisions. For example, consideration of both country-of-origin and claimant-specific information in advance of a refugee protection hearing provides decision-makers with tools which can help them utilize hearing room time more efficiently and effectively. Research needs of decision-makers continue to evolve in tandem with the increased range of issues that need to be addressed in deciding a case.

Significant increases in the volume of refugee protection claims finalized by

the IRB has a direct impact on the research workload. In conjunction with other efficiency measures and process improvement initiatives, the IRB is currently examining the way research services are utilized in an effort to ensure the most efficient use of research resources. This includes an examination of how research services are accessed, how much time and effort are allocated to individual research requests, and ways to more effectively organize research effort. It will also involve an examination of the capacity required to ensure the long-term sustainability of effective research support to decision-making processes.

Technological enhancements, such as those envisioned as part of ICMS, will help enhance research capacity and provide for additional efficiency gains. Effective techological support will help in terms of identifying research needs of decision-makers, processing those requests and disseminating the information in an efficient and consistent manner.

Alternative Dispute Resolution

Use of the Alternative Dispute Resolution (ADR) in the Immigration Appeal Division (IAD) is an important mechanism by which the IRB seeks to build increased capacity for decision-making. The Division uses ADR to encourage the settlement of certain types of sponsorship appeal cases without a formal hearing. ADR involves more informal, less confrontational and more consensual approaches such as mediation. The proportion of sponsorship appeal cases finalized through this process has increased steadily. To date, about 50% of cases considered through ADR are resolved without proceeding to a full hearing.

ADR was introduced by way of a pilot project in the Toronto Region of the IAD in 1998, and then expanded to Vancouver in 2000. In 2003-04, the IAD will complete the expansion of ADR in the Montréal Region. Information sessions for appellants' counsel will be presented in most regions. There will also be ongoing training for Dispute Resolution Officers and Minister's counsel, mentoring for Dispute Resolution Officers and communications with stakeholders.

Other Initiatives

In addition to the major initiatives described above, IRB plans continued efforts in a variety of other areas, including:

- using new technological tools such as voice activated software to assist in the process of writing reasons for decisions;
- implementing a new procedure that will position the IRB to "abandon" refugee protection cases that are not expected to proceed. By requiring the claimants to confirm their readiness to appear before the IRB, the tribunal will be able to determine at the earliest possible stage whether claimants intend to pursue their claims, and in so doing, prevent investment of case preparation and research on such cases;
- introducing more rigorous application of certain rules[9]. For example, the IRB will more strictly enforce the requirement that a refugee protection claimant

[9] Each decision-making function at the IRB uses a set of Rules, which set out a framework of practices and procedures to ensure the fair and efficient treatment of each case. For more information on IRB's Rules, see http://www.irb.gc.ca/en/about/legal/index_e.htm.

complete a Personal Information Form within 28 days of receiving the form, and will require full disclosure of documents from all participants 20 days before the hearing to avoid delays at the time of the hearing;

- improving scheduling practices to avoid the adjournment of hearings; and
- implementing a new rule for immigration appeal cases, which will result in the IRB receiving the sponsorship appeal record from CIC much earlier (i.e. 120 days from the date when the appeal is filed with CIC instead of the previous 180 days).

Enhanced Integration of Quality, Consistency and Efficiency Measures

Ongoing efforts to improve the quality, consistency and efficiency of decision-making are critical to the IRB's plan to increase its overall organizational decision-making capacity. IRB decision-makers are independent once seized of a case, and decisions will necessarily vary in accordance with the evidence submitted in each particular case. Yet the IRB is committed to the principle that inherently similar cases should have similar outcomes. A continuing challenge in this area is developing consistent approaches across a large complement of decision-makers spread over five regional and district offices.

Knowledgeable People with the Right Information and Tools

There are some important underpinnings to decision-making at the IRB. Decisions must be reached through processes that are fair, transparent and understood by the parties. These processes must also be efficient without sacrificing the quality and integrity of the decisions. As such, decision-makers must be well prepared for the hearing; must fairly consider the evidence and the submissions of the parties; and must identify the relevant facts, applicable legislation and case law in their decisions. High-quality decision-making also involves effectively communicating a well-reasoned decision.

Improving the quality, consistency and efficiency of decisions requires continuing investments on several fronts: ensuring decision-makers and employees involved

in case preparation are trained and knowledgeable; equipping these individuals with the best possible tools and information; and ensuring monitoring mechanisms are in place. In 2003-04, this will mean:

- fostering greater communications to identify emerging issues and share best practices through regional, national and team meetings;
- providing focussed professional development to discuss emerging issues and provide decision-makers with information on trends in case law;
- developing legal opinions and interpretative papers and reviewing draft decisions according to established procedures, upon request; and
- harmonizing key documentation and providing common access in all regional and district offices.

The IRB will also improve the management of its foreign language interpretation services. The quality of interpretation plays an important role in IRB's proceedings and contributes to both the quality and efficiency of hearings. Planned measures include providing training to interpreters, revising handbooks, glossaries of terms and procedures. The IRB will also conduct a major recruitment drive.

For its refugee protection caseload, the IRB will build on the use of National Geographic Networks, which consist of specialized teams of decision-makers and employees involved in case preparation, grouped together to take advantage of experience and expertise related to particular countries. These networks allow for the regular sharing of information and ideas, and the exchanges of personnel between offices.

Improved Management of Decision-Making

Through a number of measures, the IRB will enhance the overall management of decision-making. Under IRPA, the Chairperson of the IRB has new tools to promote the quality, consistency and efficiency of decision-making. These include the authority to:

- issue Jurisprudential Guides to assist decision-makers on matters of substantive and procedural importance in considering cases;
- designate three-member panels to hear certain refugee matters or immigration appeals, to deal with inconsistencies, different interpretations of the law and new and emerging issues, and also to support training strategies; and
- assign decision-makers appointed by the Governor in Council to a particular division to respond to operational needs.

In addition, the IRB plans the increased use of other tools:

- identifying "persuasive decisions", that is, high quality decisions of persuasive value that develop jurisprudence to assist decision-makers. Though these decisions are not binding, decision-makers are encouraged to adopt the reasoning in these decisions in cases that involve similar considerations, when in agreement with that reasoning;

- identifying a representative case or sample of similar cases to be conducted as "lead cases" in order to facilitate efficient and in-depth examination of issues that recur in similar cases. Lead cases provide focus to the principal legal issues that arise when a particular set of facts is presented and establish a base line of research and country information for addressing those issues in other similar cases; and
- seeking to intervene in cases before the Higher Courts to make a submission on a legal or policy issue or on an issue that is of institutional interest to the IRB. This means either a jurisdictional issue or an issue for which the outcome may have a significant impact on the operations of the tribunal.

The combination of these measures will enable the IRB to achieve a more consistent and transparent application of the law, improved efficiencies in decision-making and broader and more effective use of existing high quality work.

One measure of the results of the IRB efforts in support of the quality and consistency of decision-making is the number of decisions set aside by the Federal Court. For years, less than one percent of IRB decisions have been overturned by the Federal Court. There are no indications that this pattern will be changing over the planning period.

4.1.2 Planned Results by Business Line

The IRB has four business lines, or areas of activity, which collectively account for all the work of the tribunal:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals;
- Inquiries and Detention Reviews[10]; and
- Corporate Management and Services.

The first three business lines encompass all the decision-making functions of the IRB, including related activities such as case preparation and research, scheduling of hearings, technological support, foreign language interpretation, and clerical, administrative and secretarial support.

The fourth business line, Corporate Management and Services, supports the IRB in making decisions through a range of activities including developing case management processes, policy and planning processes, country-of-origin research, legal services, translation services, human resource management, financial services and administration, professional development, communications and management of information technology.

The following sections report on planned results in relation to the three business lines that account for the decision-making activities of the IRB.

[10] The current name of this business line is *Inquiries and Detention Reviews* and reflects the terminology of the previous Act. The IRB plans to come forward with a submission to the Treasury Board Secretariat in the upcoming year to change the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology in the IRPA.

Refugee Determination

In its refugee determination work, the IRB undertakes to render, in a timely manner, quality decisions on claims for refugee protection made by persons in Canada. This activity consumes the majority of the IRB's resources, including salaries for decision-makers and all those who support the decision-making process and non-salary costs for related activities.

The next three years will be crucial for the refugee determination business line. The overriding priority is the reduction of the backlog and progressing times. The year 2003-04 will be a particularly critical one, as the IRB plans concerted efforts that will result in the beginning of a turnaround in the four-year trend of growing numbers of claims waiting for a decision and longer average processing times.

In 2003-04, the number of claims waiting for a decision and the length of processing times are expected to peak and then begin to decline. The turnaround will be the result of a concerted organization-wide focus to increase the number of refugee protection claims finalized. The IRB has established targets for the subsequent two years that would contribute to significant and progressive reductions in the number of claims waiting for a decision and the length of processing times. While these targets will be refined in a year's time with the benefit of the experience of 2003-04, their achievement would result in reducing by half the number of claims waiting for a decision and bringing processing times well under 12 months by March 2006.

A significant turnaround is dependent on a combination of factors: continued improvements to case management processes; having in place the decision-makers and staff who directly support the decision-making process; and receiving no more than 35,000 new claims each year. If these conditions are met, the IRB will, for the first time in five years, have the capacity to finalize more claims than it receives.

Claims Referred

For forecasting purposes, it has been assumed that no more than 35,000 claims will be referred from CIC to the IRB for each of the next three years. However, the IRB will monitor very carefully trends in referrals of new claims, given the inherent difficulty of forecasting this factor — as underscored by the experience of the past four years. In each of those years, the number of new claims far exceeded the fairly stable levels of about 25,000 per year that were experienced through the mid- to late-1990s. While the forecast of around 35,000 new claims for each of the next three years is well above that historical average level, it does represent a significant decrease from the record level of 45,000 claims referred in 2001-02 and the 40,000 expected in 2002-03. This decline is forecast based on CIC expectations of the impact of the Safe Third Country agreement, as well as on the effect of continued efforts by CIC officers overseas to interdict persons from arriving in Canada illegally or with fraudulent documents.

Claims Finalized

As noted earlier, 2003-04 is a critical year for the IRB. It has set an ambitious goal of finalizing 48,000 refugee protection claims. This represents a 40% increase over the 34,000 claims it expects to finalize in 2002-03 and a 75% increase over the 27,500 claims finalized in 2001-02.

While ambitious, this target is achievable. The IRB will build on solid progress made to date. Progressively higher number of cases have been finalized in each quarter of 2002-03 and a record number of claims are expected to be finalized over the course of the year, even with the demands of introducing new legislation[11]. Improved case management efficiencies and greater use of single-member panels have contributed to this performance. The new Act establishes single-member panels as the norm for refugee protection hearings and removes the requirement for claimant consent. Under the former Act, the IRB had gradually increased its use of such panels to about 60% of all cases. With the benefit of intensive training, the use of single-member panels increased to over 95% immediately after the new legislation was implemented.

Continued improvements to case management processes will be required and are planned. These improvements include strengthening the use of streamlined processes and the plan to establish a single national process for managing the flow of refugee protection claims. Process improvements will eventually be supported by an anticipated transition towards improved technological infrastructure. These improvements are expected to result in efficiency gains and improved use of resources. Additional decision-makers expected to be in place in 2003-04, combined with these efficiency measures are a prerequisite for the IRB to attain the targeted finalizations. Achieving the targetted case finalizations in 2003-04 will not be easy. It will require sustained and concerted efforts across many parts of the IRB, and will involve contributions of all personnel, including those directly involved in decision-making and those that provide organizational support to front-line operations.

Targets have been set for claims finalized for the last two years of the planning period. These targets will be refined in the IRB's next RPP to fully reflect the experience of 2003-04 and to take into account the necessary organizational infrastructure required to support a significantly increased number of finalizations each year. The current targets for future years are somewhat lower than in 2003-04, reflecting the expiry on March 31, 2004 of additional short-term resources announced in the December, 2001 federal budget.

Claims Waiting for a Decision

The IRB will begin 2003-04 with a record 55,000 claims waiting for a decision. Over the planning period, the IRB has established a target to reduce this number by more than half. This is because, for the first time since 1998-99, it will have the capacity each year to finalize more claims than it receives, assuming the annual number of new claims remains at or below 35,000. By contrast, in each of the last four years, the number of new claims received each year was beyond the IRB's capacity to render decisions. Since the summer of 1999, therefore, the number of claims waiting for a decision has grown significantly.

[11] Information about what the new Act means for the IRB and its impact on proceedings is available in Annex 2, Section VI.

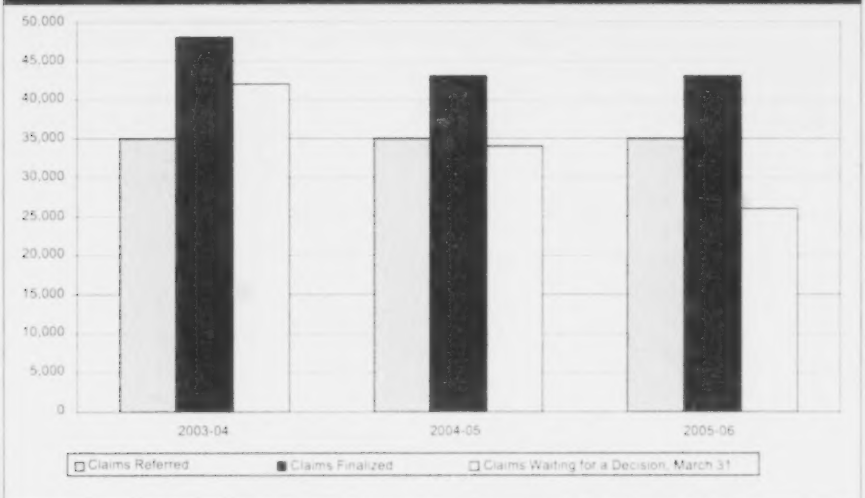
Although the gap between the number of new claims received and the number finalized is narrowing, in 2002-03 the number of claims referred will undoubtedly still exceed the number finalized. As was anticipated in last year's RPP, the number of claims waiting for a decision will grow in 2002-03.

The year 2003-04 will mark the beginning of the turnaround, with the number of claims finalized expected to exceed the number received for the first time in five years. The IRB plans to reduce the number of claims waiting for a decision from 55,000 to 42,000 next year. Further significant reductions would be expected in each of the two following years.

Finalizations in the order of 43,000 in the final two years of the planning period would result in the number of waiting claims on March 2006 in the range of 26,000. This assumes that the number of new claims remains stable at 35,000 or lower in each year of the planning period.

The growth in the numbers of claims waiting for a decision over the past four years has been accompanied by a lengthening of the average time they have been waiting. Currently, nearly one-third of claimants have been waiting for a decision for more than a year. The IRB aims to reduce this proportion of old claims as it brings down the total number of claims waiting for a decision.

Figure 4.2
Projected Number of Refugee Protection Claims Referred, Finalized and Waiting for a Decision



	2003-04	2004-05	2005-06
Claims Waiting for a Decision, April 1	55,000	42,000	34,000
Claims Referred	35,000	35,000	35,000
Claims Finalized	48,000	43,000	43,000
Claims Waiting for a Decision, March 31	42,000	34,000	26,000

The IRB will monitor the proportion of complex claims in the inventory of waiting claims as this could affect the average age of claims waiting and, ultimately, the rate at which average processing time can be improved. Further experience over the next year with streamlined processes and other case management improvements will allow the IRB to draw conclusions about possible trends of this sort.

Average Processing Time
(Months from Referral to Finalization)

Average processing time is the average length of time that claims are with the IRB, starting from referral of the claim by CIC and ending when a decision is given to the claimant. It includes the time a claimant waits before a hearing is scheduled.

Processing time has grown along with the number of claims waiting for a decision, from 9.5 months on average in 2000-01 to over 13 months currently. In 2003-04, processing time may average as much as 15 months before the turnaround in the number of claims waiting for a decision is reflected in a decline in average processing time. Finalizing about 43,000 claims in the two subsequent years would result in a progressive decline in processing time, so that it would average under 12 months by the end of 2004-05 and under 10 months by the end of 2005-06.

Cost per Claim

The cost per claim includes costs for activities associated with case preparation and the decision-making process. It includes a share of the costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

The average cost per claim in 2003-04 is expected to be approximately $2,400.

Immigration Appeals

Immigration appeals originate from four sources:

- *Canadian citizens and permanent residents whose applications to sponsor close family members to Canada have been refused;*
- *permanent residents, protected persons and foreign nationals with a permanent resident visa who have been ordered removed from Canada;*
- *permanent residents determined outside of Canada by an officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC) not to have fulfilled their residency obligation; and*
- *the Minister who may appeal a decision made by the Immigration Division at an admissibility hearing.*

The year 2003-04 will be the first full year during which the IRB will hear appeals stemming from new provisions in the Act[12]. Based on workload estimates from CIC, the IRB anticipates that, in 2003-04, it

[12] Information about what the new Act means for the IRB and its impact on proceedings is available in Annex 2, Section VI.

could receive 20% more appeals than it has in recent years. At the same time, the IRB has set a target to increase the number of appeals finalized as a result of sustained high levels of productivity and of having additional decision-makers in place.

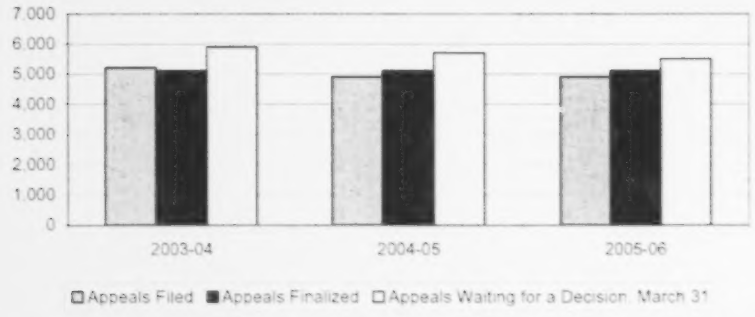
However, the IRB will start the year 2003-04 with the highest volume of appeals waiting for a decision in over five years. This is because the number of new appeals received in 2002-03 has exceeded the IRB's decision-making capacity during this period. The high volume of pending appeals will translate into a longer average waiting time for a decision in 2003-04 than in past years.

While the IRB is providing a picture for all three years of the planning period, it plans to revisit the forecast figures for 2004-05 and 2005-06 with the benefit of increased experience with the legislation. Based on the information currently available, the number of new appeals filed is expected to remain high throughout the planning period.

Appeals Filed

The IRB's appeal workload has been growing. The IRB expects to receive 5,200 appeals in 2003-04 — close to 10% over the expected 2002-03 level, and 20% above levels seen in previous years. Last year's Report on Plans and Priorities had estimated as many as 6,500 appeals in 2003-04; however, it was recognized at the time that this estimate would need to be revised as the IRB and CIC gained experience with new legislation. The projected number of appeals for 2003-04 is somewhat speculative given that IRPA has been in effect for only a few months and it is still far from clear how many additional

Figure 4.3
Projected Number of Appeals Filed, Finalized and Waiting for a Decision



	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Appeals Waiting for a Decision, April 1	5,800	5,900	5,700
Appeals Filed	5,200	4,900	4,900
Appeals Finalized	5,100	5,100	5,100
Appeals Waiting for a Decision, March 31	5,900	5,700	5,500

appeals will result from the new legislative provisions. The projected level of 5,200 appeals assumes that CIC's capacity for processing applications overseas will not change from current levels. It also assumes that refusal and appeal rates for all case categories will be slightly higher than in past years, as people test the application of IRPA. The number of appeals might drop slightly in 2004-05 and in 2005-06, to about 4,900, as people become more experienced with the legislation and less likely to test its new provisions. This number of appeals is still considerably higher than volumes experienced in previous years.

Appeals Finalized

The IRB expects to finalize 5,100 appeals in 2003-04. This represents a gain of 25% over the number of appeals expected to be finalized in 2002-03, a gain that will be realized thanks to increases in the number of decision-makers and to continued high productivity. Similar levels of finalizations are forecast for the subsequent two years.

Appeals Waiting for a Decision

The number of appeals waiting for a decision has increased steadily over the past year, from an average of 5,100 on December 31, 2001 to 5,700 by the end of December 2002, because intake consistently exceeded output capacity during that period. It is anticipated that the number of appeals waiting for a decision will reach 5,800 by March 31, 2003. For 2003-04, levels are projected to increase only slightly, to 5,900, since the IRB expects to finalize about as many appeals as it will receive over the fiscal year. For the two following years, the number of appeals waiting for a decision is forecast to decline slightly, to 5,700 by the end of March 2005 and to 5,500 by March 31, 2006, assuming slightly lower levels of appeals filed after 2003-04.

Average Processing Time (Months from Receipt of Record of Appeal to a Decision)

For several years, the average processing time had remained in the range of 6 to 7 months. However, over the first three quarters of 2002-03, the IRB experienced a slight increase in processing time, a reflection of the increase seen in the number of appeals filed and in appeals waiting for a decision over that period. For 2003-04, processing time is expected to increase further, to possibly eight months, because of continuing high intake volumes and the large number of appeals waiting for a decision. Average processing times are forecast to remain at about the same level in each of the two following fiscal years.

Cost per Appeal

The cost per appeal includes costs for activities associated with case management and the decision-making processes. It also includes a share of costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

The average cost per appeal in 2003-04 is expected to be approximately $1,900.

Inquiries and Detention Reviews[13]

The IRB conducts admissibility hearings for persons believed to be in violation of the Immigration and Refugee Protection Act. The purpose of the hearing is to determine whether a person may enter or remain in Canada.

The IRB also conducts detention reviews for individuals who are detained by CIC for immigration reasons. The several thousand people detained each year are all entitled to reviews within legislative timeframes. The number of admissibility hearings and detention reviews that the IRB must conduct depends on the cases referred to it by CIC.

Admissibility Hearings Finalized

In 2003-04, the IRB's workload related to admissibility hearings will be affected by the changes introduced by the new legislation. Under the new Act, CIC officers can make decisions on straightforward and indisputable cases of inadmissibility which do not then proceed to the IRB for an admissibility hearing. Given this new legislative provision, the IRB expects to finalize 3,000 admissibility hearings in 2003-04 and in each of the two following fiscal years, about 20% fewer than the numbers concluded in recent years. However, it is anticipated that the cases heard by the IRB will tend to be more complex than previously.

Detention Reviews Finalized

The IRB expects to finalize 12,000 detention reviews in 2003-04 and in each of the two subsequent fiscal years. This number is slightly more than the 11,000 finalized in recent years, but fewer than the 14,000 estimated in last year's Report on Plans and Priorities. When that report was prepared, the IRB was expecting a large increase in its detention review workload due to an anticipated increase in CIC's detention capacity. Given current estimates of CIC's capacity for detention, the forecast number of detention reviews finalized has been lowered. This revised forecast also reflects experience gained so far this year related to detentions.

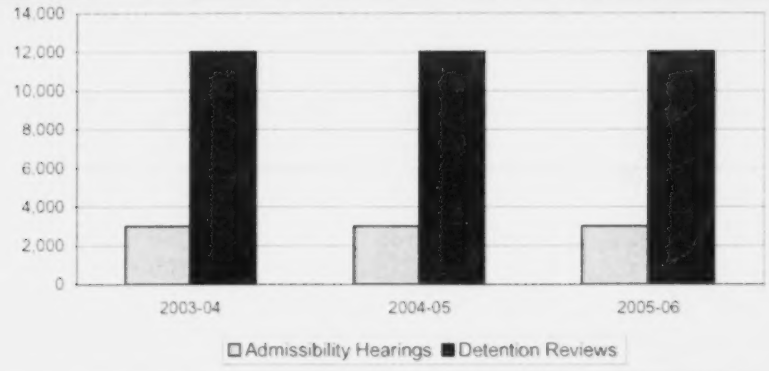
The IRB must meet statutory timelines for detention reviews. Once detained, all persons have a right to appear before the IRB within 48 hours of detention, and then within the following seven days, and afterwards, at least once each 30-day period. There is no flexibility in this area since the legislation requires that these timeframes be respected.

A new legislative provision also affects proceedings in admissibility hearings and detention reviews. The Minister may now make an application for non-disclosure of sensitive information. Formerly, the Minister did not typically submit security-related issues for consideration by IRB decision-makers[14].

[13] The current name of this business line is *Inquiries and Detention Reviews* and reflects the terminology of the previous Act. The IRB plans to come forward with a submission to the Treasury Board Secretariat in the upcoming year to change the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology in the IRPA.

[14] Further detail about what the new Act means for the IRB and its impact on proceedings is available in Annex 2, Section VI.

Figure 4.4
Projected Number of Admissibility Hearings and Detention Reviews Finalized



	2003-04	2004-05	2005-06
Admissibility Hearings	3,000	3,000	3,000
Detention Reviews	12,000	12,000	12,000
Total	15,000	15,000	15,000

Cost per Admissibility Hearing and Detention Review

The average cost per admissibility hearing and detention review includes costs for activities associated with case management and the decision-making processes. It also includes a share of costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

The average cost per admissibility hearing and detention review in 2003-04 is expected to be approximately $970 and $550 respectively.

4.2 A LEADING-EDGE ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

While the majority of personnel within the IRB and the largest share of resources are dedicated to directly supporting front-line operations that result in several hundred decisions each week, the organization also makes investments to ensure it remains a leading-edge administrative tribunal well-equipped to carry out its mandate. Success in being a leading-edge tribunal depends on having knowledgeable and motivated personnel equipped with the right information and tools. It also depends on working with others in the broader immigration community, domestically and internationally, to benefit from shared expertise and best practices. Investments in each of these areas directly support front-line operations.

Initiatives planned for 2003-04 and future years will be geared to supporting the overarching strategic priorities of the IRB:

- reducing the backlog of refugee protection claims and associated processing times;
- building capacity through case management improvements;
- enhanced integration of measures to improve the quality, consistency and efficiency of decision-making; and
- equipping the organization with appropriate infrastructure for the long-term.

Building its organizational capacity and modernizing its management infrastructure will be a key priority of the IRB in 2003-04 to ensure it is prepared to meet future challenges. To this end, the IRB will undertake initiatives to strengthen its professional development and management of human resources and to modernize its information systems. The IRB will also continue to learn from the efforts of other countries and to share its expertise internationally. This includes participation in international fora and sharing information and best practices.

Professional Development and Responsible Management of Human Resources

In its professional development and human resources activities, the IRB will place particular emphasis on competency-based human resource management, career development programs and learning activities for employees. Training and professional development initiatives will be particularly important over the planning period. Decision-makers and employees supporting the hearing process need to

be equipped to operate effectively in the face of workload pressures and the new legislative environment and to adapt to changes deriving from major improvement initiatives.

Professional Development

The IRB's learning plan for its personnel for 2003-04 supports the IRB's strategic priorities by helping to improve the quality and consistency of IRB decisions, reduce the time in which those decisions are made, and increase the productivity of the tribunal as a whole. Success will require well-informed decision-makers supported by knowledgeable and skilled professional staff. To this end, the IRB will be continuing its individual Learning Plan Project, whereby each employee has an individual learning plan adapted to the employee's current position requirements and career aspirations.

Each year, the IRB establishes a national learning plan that addresses the specific skills and knowledge requirements of all IRB personnel. In 2003-04, the plan places particular emphasis on consolidating and building on the training recently delivered to implement the new Act. In addition, the plan ensures continued investment in professional development and training as a means to integrate institutional measures more fully to enhance the quality, consistency and efficiency of decision-making. The program emphasizes presiding skills to support single-member refugee protection hearings, decision-making involving consolidated protection grounds, best approaches in conducting new types of immigration appeals, applying new jurisprudence, dealing with heightened security concerns in detention reviews and admissibility hearings and dealing with emerging issues.

Learning programs are key to ensuring consistency and quality in decision-making as well as imparting best practices for conducting efficient hearings. After having been appointed through a competency-based screening process, new IRB decision-makers receive three weeks of initial classroom training and then a six-month on-the-job learning program, which is customized to meet their needs. The learning program has been and will continue to be adapted to reflect both substantive and procedural changes necessitated by new legislative provisions. For example, a key change requiring a refocusing of training approaches is the requirement for decision-makers considering refugee protection cases to preside over hearings and decide cases alone.

The IRB will continue to run a customized training program for experienced decision-makers to complement the ongoing group training, which is an established feature of professional development at the IRB. This program permits a more individualized and comprehensive approach to evaluating decision-makers' professional development needs and a more focused response to those needs.

Throughout 2003-04, the IRB will also provide monthly professional development programs on substantive and procedural issues to both newly appointed and experienced decision-makers, as well as to employees who help decision-makers prepare for and conduct hearings.

Responsible Management of Human Resources

During 2003-04, the IRB will be preparing for the transition from the current human resources management framework to the proposed Public Service Modernization of Human Resources recently tabled in Parliament. The transition towards a renewed human resources framework will involve the active participation of public service management, employees and bargaining agents.

The IRB will undertake a range of activities to modernize its management of human resources and to support its commitment to fostering a continuous learning atmosphere within the organization in order to prepare and equip the organization for the long-term. These activities include:

- strengthening management's accountability in human resources management;
- reviewing managers' delegation in human resources management to align it with the human resources modernization process and improved management practices;
- optimizing the use of the human resources information system to maximize the efforts and resources devoted to the recruitment and retention of staff, to share key information on learning activities and new career development programs with all personnel and to help develop a competency-based human resources management framework; and
- developing a new integrated education leave policy.

The IRB is also committed to developing corporate and regional action plans with the unions and employees, as a follow-up to the 2002 Public Service Survey.

Innovative and Optimal Use of Technology

A knowledgeable and talented workforce needs the right technology to be successful in its endeavours. With five regional and district offices spread throughout Canada, the IRB relies on extensive networks of computer and communications equipment to enable decision-makers and employees to share and exchange information, to support case preparation, to manage the flow of cases through various stages and to communicate and consult with stakeholders.

As noted earlier, with the new Act in force, the IRB is planning for the development of the new Integrated Case Management System (ICMS) to replace its current outdated case tracking system. Considerable investments in time, expertise and resources will be critical over the planning period to achieve a complete revamping of IRB case flow processes and develop supporting robust technological tools.

The IRB is planning to implement other technological initiatives, which will eventually be integrated with the ICMS. These initiatives include establishing a National Reasons Database and digital audio recording.

Since its inception, the IRB has developed an extensive collection of reasons and case law. To enhance overall quality and

consistency in decision-making and improve case management, the IRB will implement the National Reasons Database in 2003-04. The database has been designed to allow easy access to reasons for decision in electronic format. It will also make it possible to conduct research and retrieve these reasons and perform trend analyses both nationally and in all regions and districts.

In 2003-04, digital audio recording equipment will be installed in all of the hearing rooms of the IRB, replacing old analogue tape recorders. Once operational, digital audio recording will upgrade sound quality, improve information sharing, reduce storage needs, provide rapid, direct access to hearing transcripts, and reduce costs.

Improved Management Practices

To be better equipped to meet its current challenges and prepare for the long term, the IRB is pursuing the implementation of its Improved Management Practices initiative, which integrates the principles of Modern Comptrollership established by the Treasury Board Secretariat. This initiative is founded on four pillars that support management decision-making: the integration of financial and non-financial information; sound risk management; options for flexible delivery but with due regard for appropriate control; and sound public service values and ethics.

Several initiatives, which will form part of an integrated approach, are underway and will continue over the planning period:

- in support of the Improved Management Practices Office, a working group with representation from senior management and functional specialists, is establishing a coherent integrated action plan bringing together all management improvement efforts and initiatives;
- an activity-based planning and budgeting model is being developed to integrate IRB financial and non-financial information and improve the planning and management of the workload and resources;
- a risk management framework is being developed and will be fully integrated into the strategic decision-making process;
- an internal audit policy is being updated and a risk-based internal audit plan is being developed; and
- a national accommodation policy framework is being implemented in conjunction with Public Works and Government Services Canada (PWGSC), to better manage and plan space utilization. This pilot project is being considered by PWGSC as a best practice to be shared with other departments.

In 2003-04, the IRB will also undertake additional initiatives in line with the modern comptrollership pillars outlined above, with particular emphasis on values and ethics. The long-term vision is to have business decisions and plans which fully integrate values, major risks, client and stakeholder interests and performance information.

The IRB had to re-adjust the timing of the above activities due to the high demands associated with the preparations for the new legislation, but it is fully committed

to the successful implementation of this initiative, to improve its organizational capacity and remain a leading-edge tribunal.

Recognition from Individuals and Organizations, Both International and Domestic

The IRB is an integral part of the Canadian immigration and refugee portfolio. It is also an important member of the international community involved in refugee matters. Building relationships with others abroad helps the IRB keep abreast of emerging trends and practices in other countries. As a world leader and leading-edge tribunal, the IRB is committed to sharing best practices, promoting human rights and responding to world issues.

Intergovernmental Consultations

The IRB continues to be a recognized leader in the Country of Origin Information (COI) Working Group of the Intergovernmental Consultations (IGC) on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia. The IRB is also a member of the IGC Data Working Group, which studies comparative data on refugee claims made in the various IGC countries.

The IGC's Country of Origin Information Working Group examines new ways to expand information-sharing opportunities between member states and shares best practices in COI documentation production and dissemination. In 2003 the COI Working Group, in collaboration with the other IGC working groups, is planning multidisciplinary workshops on Nigeria and Russia. The IRB will continue to provide information and advice to countries establishing or developing Country of Origin Information units both within and outside the IGC community.

Involvement in these working groups helps the IRB to keep abreast of changes in country of origin information sources, to compare the outcomes obtained by refugee determination systems in different IGC states, and to take advantage of the experience and best practices of other refugee-receiving countries. It also affords the IRB an opportunity to share information and advice with others.

International Association of Refugee Law Judges

Working with the International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) gives the IRB the opportunity to keep abreast of international refugee law practices and developments. Through this relationship the IRB is also able to share its practices with the international community. Canada has long been recognized for its promotion of best practices within the international community of refugee decision-makers. This is evident in the IRB's work with the IARLJ, an organization established in 1997 to encourage the standardization of practices, procedures and interpretations of refugee law throughout the world. The Deputy Chairperson of the Refugee Protection Division is a member of the Executive Council of the IARLJ and also heads the Professional Development Committee.

In 2003-04, the IRB will continue its participation in IARLJ working groups studying different aspects of refugee law and procedure It will also continue to

actively support the IARLJ through the Professional Development Committee and through judge training activities around the world. For example, the IRB recently participated in a Seminar on Refugee Law for Judges from Arab League States in Cairo and in the Annual Conference of the Refugee Legal Centre in the United Kingdom.

In its work with the IARLJ and other organizations, the IRB has helped to establish quality refugee determination systems in both developed and developing countries. Many countries have followed Canada's lead in several areas of refugee law and practice, most notably in applying gender guidelines modelled on those of the IRB. Both the United States and the United Kingdom have developed guidelines similar to those of the IRB for hearing gender-related claims.[15]

Comparative Studies of other Refugee Determination Systems

As a worldwide leader in refugee determination, the IRB is always looking for new and more efficient ways to realize its mission. Several industrialized nations have adopted creative and efficient systems for refugee determination. The IRB will continue work to compare its system with those of other countries. This will help the IRB understand emerging trends and see different approaches and innovative solutions that other countries have developed.

As a worldwide leader in refugee determination, the IRB is always looking for new and more effficient ways to realize its mission.

UNHCR/L. Taylor

[15] For more information on IRB's guide, *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution* see http://www.irb.gc.ca/en/about/legal/guideline/women/index_e.htm

4.3 A CREATIVE PARTNER IN THE CANADIAN IMMIGRATION SYSTEM

The IRB has placed increased importance on establishing and maintaining effective working relationships with its stakeholders and partners to ensure an effective and proactive immigration system in Canada. This section outlines specific plans to strengthen relationships with CIC and other stakeholders. These efforts will build on the high level of collaboration and communication that has been established with the IRB's partners and stakeholders in recent years, particularly over the course of preparing for and implementing the new legislation.

An Integrated Approach to Portfolio Management

Relationship with Citizenship and Immigration Canada

As key partners within the immigration and refugee portfolio, CIC and the IRB will continue to improve communications and co-ordinate efforts on issues related to the overall management of the portfolio. This relationship with CIC must recognize the importance of maintaining the institutional independence of the IRB and its decision-makers, and the fact that CIC may appear as a party in IRB proceedings.

The year 2003-04 will see the two organizations build on the extensive groundwork that was laid in preparing for the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). A particular priority will be efforts to monitor implementation of the new Act. The IRB will work with CIC on appropriate responses to implementation issues and other portfolio management matters. The organizations will, for example, continue to share relevant information in support of early security screening of refugee protection claimants and collaborate on case management practices. The Safe Third Country Agreement with the United States, which is expected to be implemented in the coming year, will require the establishment and monitoring of procedures to support implementation, as well as ongoing assessment of the broader impacts on Canada's refugee determination system.

The 1996 Administrative Framework Agreement that set out the administrative relationship between the two organizations will also be reviewed in the coming year. It will be adjusted in light of the new legislation and developments since the Agreement's adoption to appropriately reflect current realities and respective case management initiatives designed to meet the key challenges of 2003-2004.

Policy Development

Innovative IRB operational policies promote uniformity, simplicity and fairness in the tribunal's processes, facilitate the decision-making process, support and improve case management, and are key to the effective delivery of legislation. The IRB, in consultation with stakeholders, develops, puts in place and adapts operational policies to address emerging needs and strategic priorities. The IRB will maintain its capacity to develop, implement and adapt operational policies to address emerging needs and strategic priorities.

The IRB's policy work over the last year was focussed on supporting the implementation of the IRPA. In 2003-04, the IRB will focus on identifying and responding to policy needs associated with its efforts to standardize processes, improve its case management and fully integrate quality, consistency and efficiency measures.

Effective Relationships with Clients and Stakeholders

The IRB makes it a priority to maintain effective relationships with external stakeholders. The ongoing dialogue and collaboration the IRB has established with its stakeholders will contribute to the IRB meeting its strategic priorities and to ongoing consolidation of new legislative provisions. The IRB is planning continued efforts to contribute to stakeholder relationships, notably:

- continued use of a stakeholder forum known as the Consultative Committee on Practices and Procedures;
- initiatives to assist unrepresented parties;
- continued monitoring of the protocol Addressing Member Conduct Issues; and
- work on initial phases of a broad service improvement initiative.

Consultative Committee on Practices and Procedures

The Consultative Committee on Practices and Procedures (CCPP) is an important forum in which the IRB builds and maintains relationships with stakeholders. Through its biannual meetings and periodic teleconferences, the CCPP provides an opportunity for exchanging information, resolving issues of mutual concern and understanding one another's views. The CCPP includes representatives from such organizations as the Canadian Bar Association, associations of immigration lawyers, the Canadian Council for Refugees and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). These organizations represent a continuum of key stakeholders who play an important role in the proceedings of the IRB.

Last year, it became increasingly important to work closely with stakeholders as the IRB prepared to implement the new

legislation. In 2003-04 the IRB plans to build on this increased dialogue to improve the work it does. Meetings and information sessions will provide opportunities to discuss the ongoing consolidation of new legislative provisions and related rules and to address other issues of common interest such as the needs of vulnerable claimants.

In addition, IRB regional and district offices will also contribute to building and maintaining effective relationships through established forums with local stakeholders.

Assisting Unrepresented Parties and Non-Legal Counsel

The IRB will continue to respond to the particular needs of unrepresented parties, both claimants and appellants and of non-legal counsel who may appear before it. These activities are particularly important to ensure fairness in IRB processes and to facilitate access to justice. Fair decision-making requires that individuals be prepared to present their cases effectively and benefit from guidance and support.

In this regard, in 2003-04, the Immigration Appeal Division plans to continue providing external information sessions to help make the appeal process more accessible and efficient. This will build on the recent work of the Division to update its *Unrepresented Appellants Information Guide*[16] to reflect the new legislation, regulations and rules.

The IRB also plans to work with key stakeholders to explore areas for the development of tools to assist unrepresented individuals involved in IRB processes. This will build on close collaboration with key stakeholders in 2002. This collaboration resulted in the completion of the first phase of a project designed to better respond to the needs of refugee protection claimants, particularly unrepresented claimants. In 2003, with the assistance of many key stakeholders, the IRB published a document entitled *The Refugee Protection Claim Process: An Overview*[17], which provides a plain language guide to the refugee protection claim process from start to finish, i.e. port of entry to permanent residence in Canada or removal. The Guide is being distributed to ports of entry and to non-governmental organizations.

Over the planning period the IRB will look for other areas for collaborative approaches that would result in improved tools to support unrepresented individuals involved in IRB processes.

Protocol Addressing Member Conduct Issues

The IRB was the first federal administrative tribunal to institute a formal process for addressing complaints about the conduct of members (decision-makers) appointed to the IRB by the Governor in Council. The Protocol Addressing Member Conduct Issues instituted in October 1999, recognizes that high standards of conduct are required of public officials, such as IRB decision-makers, whose decisions profoundly affect people's lives. Over the planning period, the IRB will continue to monitor the Protcol and take remedial action where warranted.

[16] It is also available at http://irb.gc.ca/en/about/divisions/rpd/guides/guides_e.htm.
[17] It is also available at http://irb.gc.ca/en/about/divisions/rpd/claimant/index_e.htm.

Service Improvement Initiative

In *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*, the Government of Canada committed to achieving a significant, quantifiable improvement in client satisfaction with its services. The government-wide Service Improvement Initiative — being implemented by departments and agencies through a phased approach — established a target of a minimum 10% increase in client satisfaction by 2005.

Though the IRB had to delay this initiative due to preparations for the new Act, it has made progress in improving its responsiveness to client needs. For example, it has redesigned its Web site to ensure easy and timely access to materials. It has taken into account client needs in the redesign of forms. As noted earlier, it has developed guides to assist parties and non-legal counsel.

The IRB now plans to implement the first phase of the Service Improvement initiative in 2003-04. Phase one will be used to identify key services for inclusion in the initiative, establish standards for those services, and measure client satisfaction with respect to the process in order to establish a baseline. It should be noted that this initiative would not involve measurement of any satisfaction with the outcomes of the IRB's adjudicative decisions.

Phase two, which will be carried out over the planning period, will involve establishing annual targets for client satisfaction, developing service improvement plans based on client priorities and reporting performance against service standards.

Phase three of the initiative will be carried out on an ongoing basis, and will involve continuing annual targets for client satisfaction, developing service improvement plans, measuring client satisfaction and reporting progress.

Responsivess to Emerging Issues

The IRB will continue to enhance its ability to respond to emerging issues and to an ever-changing environment. Contingency planning and effective channels of communication with stakeholders position the IRB to respond quickly to changing circumstances. Effective strategies are critical to maintaining the integrity of Canada's immigration system and the confidence and support of the Canadian people.

V. ORGANIZATION

5.1 Mandate and Role

Created by an Act of Parliament in 1989, the IRB is the largest Canadian administrative tribunal performing quasi-judicial functions. Its mandate is currently contained in Part 4 of the new *Immigration and Refugee Protection Act*.

As an independent tribunal, the IRB's mandate is to:

- determine claims for refugee protection made in Canada;
- adjudicate admissibility hearings (formerly immigration inquiries) and review reasons for detention; and
- decide appeals of sponsorship refusals, removal orders and residency obligation decisions, and decide appeals by the Minister of Citizenship and Immigration from decisions made in admissibility hearings.

5.2 Business Line Detail

The IRB has four business lines or areas of activity, which collectively account for all the work of the tribunal:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals;
- Inquiries and Detention Reviews[18]; and
- Corporate Management and Services.

The first three business lines encompass all the decision-making functions of the IRB, including related activities such as case preparation and research, scheduling of hearings, technological support, foreign language interpretation, and clerical, administrative and secretarial support.

The fourth business line, Corporate Management and Services, supports the IRB in making decisions through a range of activities including developing case management processes, policy and planning processes, country-of-origin research, legal services, translation services, human resource management, financial services and administration, professional development, communications and management of information technology.

Refugee Determination

The Refugee Determination business line involves rendering decisions on refugee protection claims made by persons in Canada. Under the new legislation, decisions are made not only on whether a person has a well-founded fear of persecution by reason of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion (as was the case under the former Act), but also on whether a person faces a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment. In this manner, Canada fulfils its obligations as a signatory to the 1951 United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees*, the 1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees* and the 1984 United Nations *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*.

This business line has planned spending in 2003-04 of $69.4 million.

[18] The current name of this business line is *Inquiries and Detention Reviews* and reflects the terminology of the previous Act. The IRB plans to come forward with a submission to the Treasury Board Secretariat in the upcoming year to change the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology in the IRPA.

Immigration Appeals

The Immigration Appeals business line makes available a quasi-judicial tribunal that hears and decides the appeals of the following:

- Canadian citizens and permanent residents whose application to sponsor close family members to Canada have been refused;
- permanent residents, protected persons and holders of permanent resident visas, who have been ordered removed from Canada;
- permanent residents determined outside of Canada by an officer of CIC not to have fulfilled their residency obligation; and
- the Minister who may appeal a decision made by the Immigration Division at an admissibility hearing.

This business line has planned spending in 2003-04 of $5.7 million.

Inquiries and Detention Reviews[19]

The Inquiries and Detention Reviews business line involves conducting:

- admissibility hearings involving people alleged to be inadmissible to Canada; and
- detention reviews for people detained for immigration reasons.

This business line helps ensure the safety of Canadian society in the following ways:

- by conducting admissibility hearings for people who are seeking entry into Canada or who are already in Canada and are considered to be inadmissible; and
- by conducting detention reviews for persons who have been detained during the examination, admissibility hearings or removal process.

This business line has planned spending in 2003-04 of $5.6 million.

Corporate Management and Services

The Corporate Management and Services business line, which supports the other three business lines, has the following responsibilities:

- to support the IRB in making decisions;
- to improve the IRB's ability to render timely, fair, consistent and sound decisions;
- to provide the IRB with efficient management processes and administrative services;
- to promote organizational effectiveness; and
- to help the IRB adapt to its changing environment.

In fulfilling these responsibilities, this business line:

- coordinates the IRB's policy and planning processes;
- develops case management processes to support decision-making;
- provides administrative, financial and human resources services, including staffing and recruitment, classification, learning and employee relations;

[19] The current name of this business line is *Inquiries and Detention Reviews* and reflects the terminology of the previous Act. The IRB plans to come forward with a submission to the Treasury Board Secretariat in the upcoming year to change the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology in the IRPA.

- manages the information technology infrastructure to support decision-making and performance measurement; and
- manages the IRB's internal and external communications.

Also included are services that directly support the day-to-day operations of the other three business lines, including case management systems, legal services, country-of-origin research and translation services. Corporate Management and Services also supports government-wide initiatives, including the Human Resource Modernisation Project, the Service Improvement Initiative, the Modern Comptrollership Initiative and the Government On-Line Initiative.

This business line has planned spending in 2003-04 of $54.6 million. This includes $25.8 million in funding for the IRB's translation needs stemming from *Devinat v. Canada*, a decision of the Federal Court of Appeal on the *Official Languages Act*. It also includes funding for activities that directly support decision-making, such as legal services and country-of-origin research services.

5.3 Responsibilities

The Chairperson is the IRB's chief executive officer and spokesperson. The Chairperson provides overall leadership and direction to the tribunal. He is responsible for creating and promoting a vision of the IRB that unifies all IRB personnel around the common purpose of making timely and just decisions on immigration and refugee matters. In addition to the broad responsibility for the management of Governor in Council appointees, the Chairperson has a number of statutory powers at his disposal to provide assistance to decision-makers in order to enhance the consistency, quality and efficiency of decision-making. The Chairperson is accountable to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration.

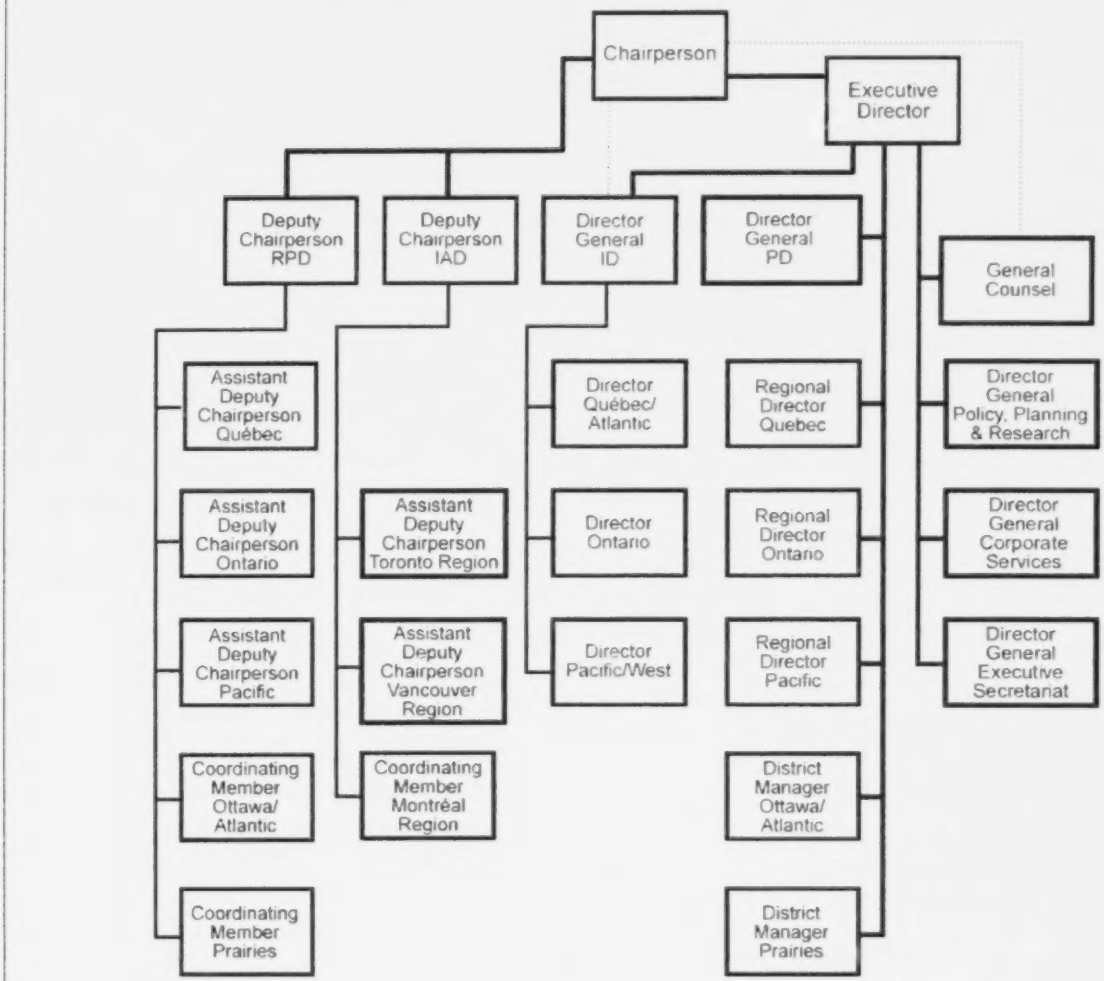
The Executive Director is the IRB's chief operating officer and reports to the IRB Chairperson. As such, the Executive Director is responsible for IRB operations and the overall administration of the tribunal. The Executive Director is also responsible for approximately 850 public servants, including those who provide direct support to the decision-making activities, and is directly responsible for the Corporate Management and Services business line.

Two Deputy Chairpersons and a Director General who are responsible for the three divisions, report to the IRB Chairperson:

- The Deputy Chairperson of the Refugee Protection Division, who is appointed by the Governor in Council, has responsibility for about 194 decision-makers;
- The Deputy Chairperson of the Immigration Appeal Division, who is appointed by the Governor in Council, has responsibility for about 29 decision-makers; and
- The Director General of the Immigration Division, who is appointed under the Public Service Employment Act, has responsibility for about 34 decision-makers.

The IRB's head office is located in Ottawa. There are regional offices in Montréal, Toronto and Vancouver, and district offices in Ottawa and Calgary.

Figure 5.1
Organizational Chart



Legend

RPD	Refugee Protection Division
IAD	Immigration Appeal Division
ID	Immigration Division
PD	Professional Development

Figure 5.2
Agency Planned Spending ($ millions)

	Forecast Spending 2002-2003	Planned Spending 2003-2004	Planned Spending 2004-2005	Planned Spending 2005-2006
Refugee Determination	62.6	**69.4**	56.6	56.6
Immigration Appeals	5.5	**5.7**	5.7	5.7
Inquiries and Detention Reviews	4.8	**5.6**	5.6	5.6
Corporate Management and Services	50.7	**54.6**[20]	53.2	53.2
***Total Main Estimates**	123.7	**135.3**	121.1	121.1
Adjustments	13.6			
Net Planned Spending	137.3	**135.3**	121.1	121.1
Plus: Cost of Services Received without charge	18.3	**19.8**	18.8	18.8
***Net Cost of Program**	155.6	**155.1**	139.9	139.9
Full time Equivalents	1200	**1200**	1100	1100

*Figures have been rounded and may not add to totals.

The future year spending trend reflects the termination of sunset funding to address increased workload and reduce the backlog of refugee protection claims.

[20] This includes $25.8 million for the translation of decisions. It also includes funding for activities that directly support decision-making, such as legal services and country-of-origin research services.

VI. ANNEXES

Annex 1: Financial Information

Figure 6.1 Net Cost of Program for the Estimates Year ($ millions)	
	Immigration and Refugee Board
Planned Spending	**135.3**
Plus: Services Received without Charge	
Accommodation provided by PWGSC	**13.9**
Contributions covering employees' insurance premiums and expenditures paid by TBS	**5.7**
Salary and associated expenditures for legal services provided by Justice Canada	**0.1**
2003-2004 Net Program Cost	**155.1**

Figure 6.2 Net Planned Spending and Full-time Equivalents by Business Line ($ millions)				
	Forecast Spending 2002-2003 $millions	**Planned Spending 2003-2004 $millions**	**Planned Spending 2004-2005 $millions**	**Planned Spending 2005-2006 $millions**
Refugee Determination	69.7	**69.4**	56.6	56.6
Immigration Appeals	5.7	**5.7**	5.7	5.7
Inquiries and Detention Reviews	5.6	**5.6**	5.6	5.6
Corporate Management and Services	56.3	**54.6**	53.2	53.2
Total	137.3	**135.3**	121.1	121.1
FTE	1200	**1200**	1100	1100

Annex 2: The *Immigration and Refugee Protection Act*: What it means for the IRB

The new Act has consolidated refugee protection decision-making at the IRB requiring the tribunal to make decisions based on international and domestic obligations related to two new grounds. Formerly, when considering whether a claimant was a Convention refugee,[21] the IRB decided whether the claimant was in need of protection for reasons of a well-founded fear of persecution in the claimant's own country on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. Now, however, the IRB also needs to decide whether a person faces a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment. Under the previous Act, responsibility for making decisions on these grounds rested with CIC.

This constituted a significant change for the IRB. Decision-makers are now charged with a broader scope of inquiry to elicit the information required to make decisions on these grounds. Decision-makers must become versed in areas of international and domestic law that are new for the IRB. In some cases, greater preparation and research by IRB personnel in advance of hearings is necessary to canvass fully a wider variety of legal and evidentiary issues.

Another important change resulting from the Act is that the vast majority of claims for refugee protection are heard by a single decision-maker. The IRB had been making increasing use of "single-member panels" under the former Act, which provided for such panels with the consent of the claimant. Now single-member panels are the norm; all decision-makers have been trained accordingly to hear and decide refugee protection claims alone.

Changes in the new Act also had an impact on the IRB's immigration appeals work. A very high proportion of this work relates to hearing appeals made by Canadian citizens and permanent residents sponsoring members of the family class overseas whose applications for permanent residence have been refused. Changes to the regulations under the new Act, which expand the categories of persons who may be sponsored, directly affect the IRB. For example, a person may now sponsor a common-law or conjugal partner. If CIC refuses the application of such a person and that decision is appealed, the IRB must now interpret concepts such as the meaning of common-law or conjugal partner and decide whether there is evidence to establish that such a relationship exists. These changes add new dimensions to the immigration appeal caseload.

[21] Refugee under the 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations.

The IRB also hears a new category of appeals against decisions made outside Canada by CIC in cases where permanent residents abroad have been found not to have met the new residency obligations.

In addition, the Act introduced changes that affect how the IRB conducts some of its proceedings. Under the former Act, the Minister did not typically submit security-related issues for consideration by IRB decision-makers. CIC would have had to disclose such information to the subject of the proceeding if CIC had wanted the IRB decision-maker to rely on it. Under the new Act, as a security measure, the Minister may make an application for non-disclosure of sensitive information in appeals, admissibility hearings and detention reviews. In considering such an application, the IRB will follow the same procedures as does the Federal Court when the Court reviews the reasonableness of a "security certificate" and must take into account factors such as national security and the safety of persons in determining whether to disclose the security-sensitive information to the subject of the proceeding. This adds a greater degree of complexity to deliberations.

Along with these specific changes, the Act introduces provisions that collectively will help to improve the quality, consistency and efficiency of decision-making at the IRB:

- the Chairperson of the IRB now has authority to identify decisions of the IRB as jurisprudential guides;
- the IRB may designate three-member panels to hear certain refugee matters or immigration appeals, deal with inconsistencies, different interpretations of the law and new and emerging issues, and also to support training strategies; and
- reasons are now required for all final decisions; reasons increase the transparency of decision-making and allow for improved monitoring, while maintaining the adjudicative independence of decision-makers.

The Act provides for the establishment of a Refugee Appeal Division (RAD) within the IRB to allow failed claimants or the Minister to appeal refugee protection decisions. The RAD is also intended to contribute to greater consistency in refugee protection decisions. However, the implementation of the RAD provisions in the Act was postponed by the government to allow the IRB to focus on fully implementing other pressing aspects of the new legislation and to reduce both the number of refugee protection claims pending a decision and processing times.

Annex 3: Other Information

Legislation Administered

Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27)

Immigration and Refugee Protection Regulations (SOR/2002-227)

Refugee Protection Division Rules (SOR/2002-228)

Immigration Division Rules (SOR/2002-229)

Immigration Appeal Division Rules (SOR/2002-230)

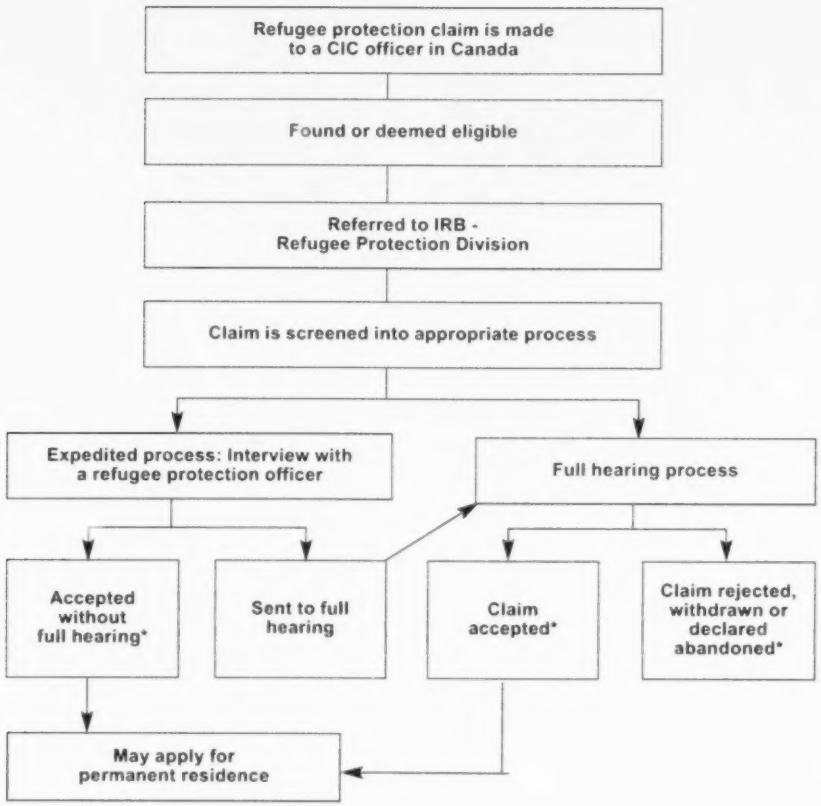
Oath or Solemn Affirmation of Office Rules (Immigration and Refugee Board) (SOR/2002-231)

Further Information

For further information on the IRB, visit the IRB Web site at http://www.irb.gc.ca or contact the Communications Division at (613) 947-0803.

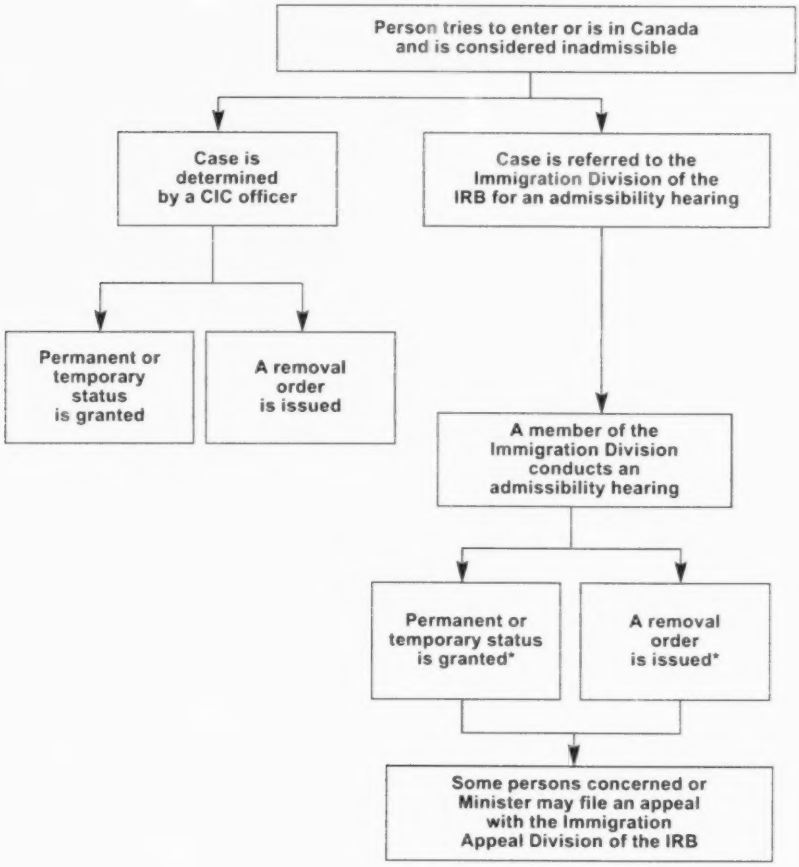
Annex 4: IRB Processes

Process for making a claim for Refugee Protection



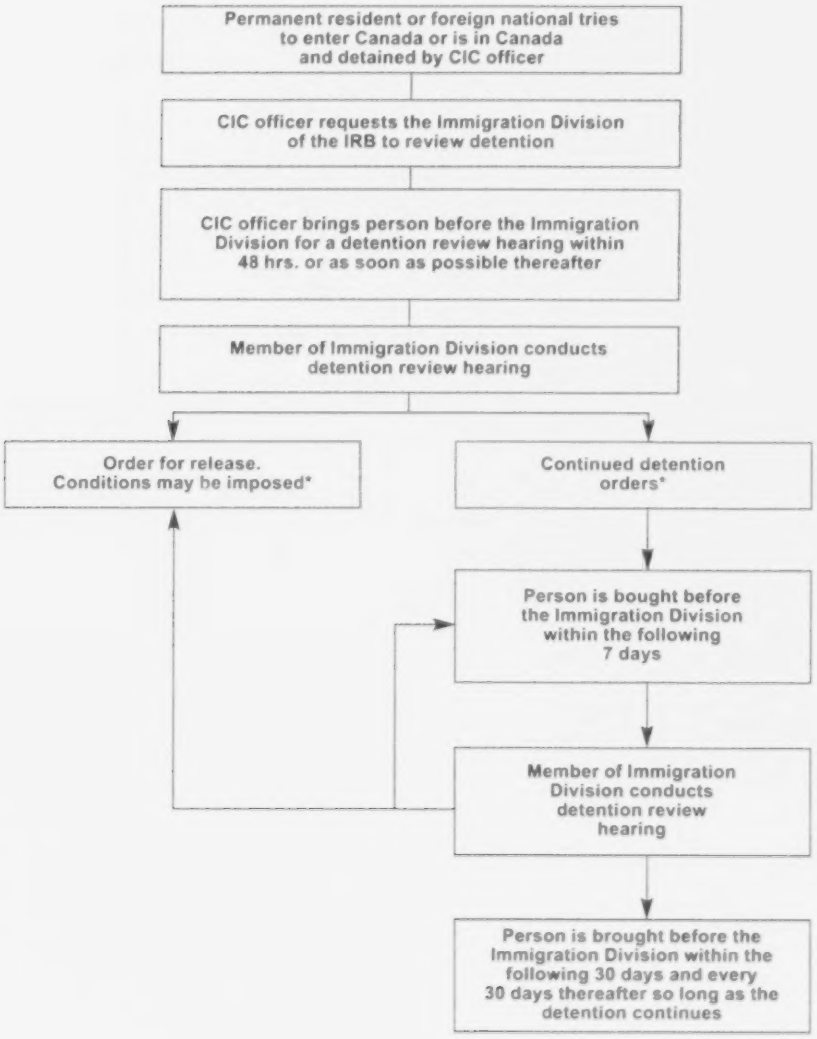
* The claimant or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Refugee Protection Division.

Admissibility Hearing Process



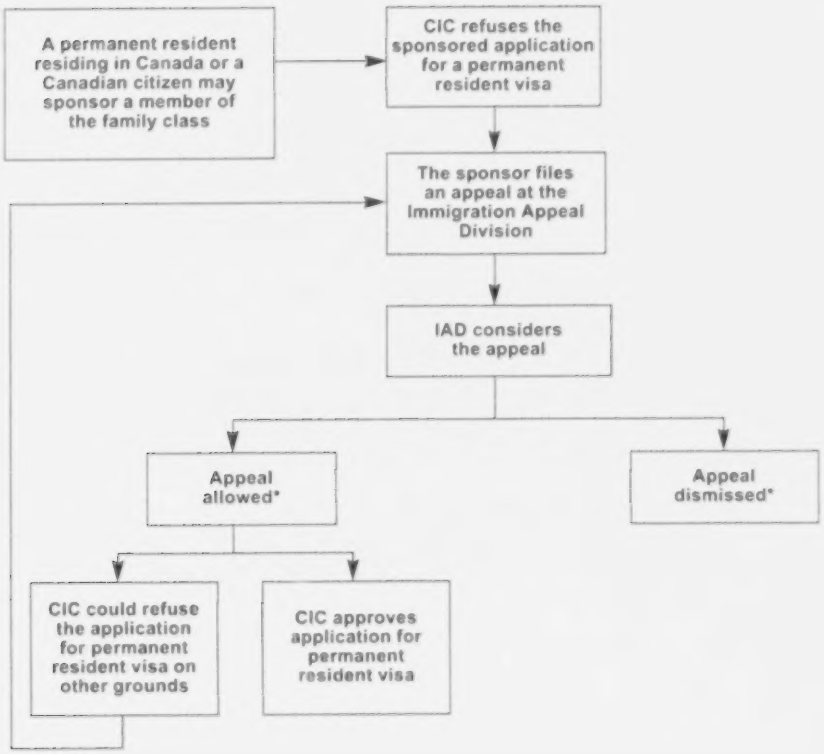
* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Division.

Detention Review Process



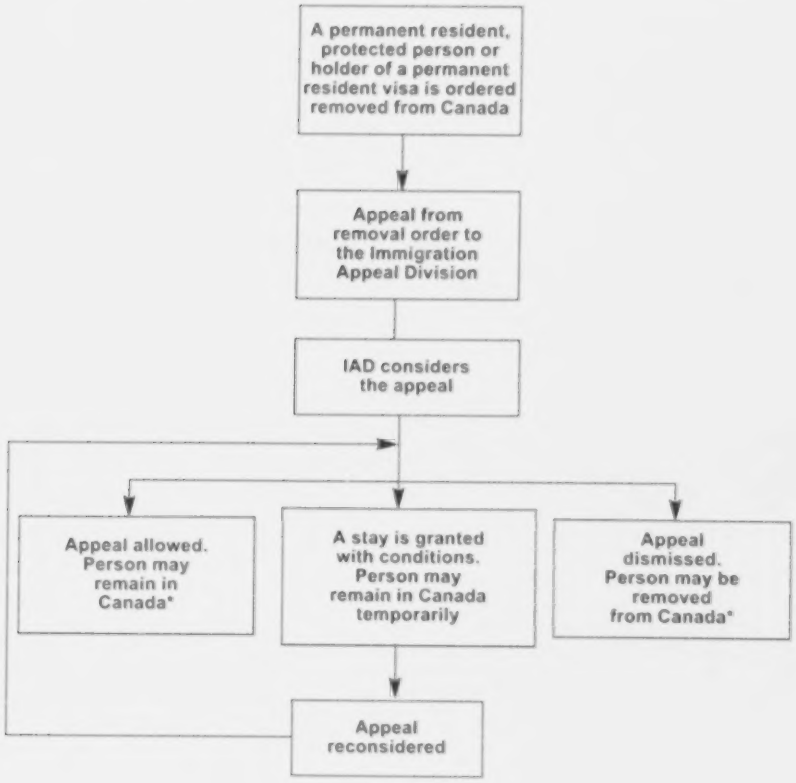
* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision rendered at a detention review hearing.

Sponsorship Appeal Process



The sponsor or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Appeal Division.

Removal Order Appeal Process



* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Appeal Division.

BUDGET DES DÉPENSES

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Budget des dépenses
2003-2004

Partie III – Rapport sur les plans et les priorités

Canada

Les documents budgétaire

Chaque année, le gouvernement établit son Budget des dépenses, qui présente l'information à l'appui des autorisations de dépenser demandées au Parlement pour l'affectation des fonds publics. Ces demandes d'autorisations sont présentées officiellement au moyen d'un projet de loi de crédits déposé au Parlement. Le Budget des dépenses, qui est déposé à la Chambre des communes par la présidente du Conseil du Trésor, comporte trois parties :

Partie I – Le Plan de dépenses du gouvernement présente un aperçu des dépenses fédérales et résume les rapports entre les principaux éléments du Budget principal des dépenses et le Plan de dépenses (qui figure dans le Budget).

Partie II – Le Budget principal des dépenses étaye directement la *Loi de crédits*. Le Budget principal des dépenses énonce les autorisations de dépenser (crédits) et les sommes à inclure dans les projets de loi de crédits que le Parlement doit adopter afin que le gouvernement puisse mettre en application ses plans de dépenses. Les Parties I et II du Budget des dépenses sont déposées simultanément le 1er mars ou avant.

Partie III – Le Plan de dépenses du ministère est divisé en deux documents :

1) **Les rapports sur les plans et les priorités (RPP)** sont des plans de dépenses établis par chaque ministère et organisme (à l'exception des sociétés d'État). Ces rapports présentent des renseignements plus détaillés au niveau des secteurs d'activité et portent également sur les objectifs, les initiatives et les résultats prévus; il y est fait également mention des besoins connexes en ressources pour une période de trois ans. Les RPP contiennent également des données sur les besoins en ressources humaines, les grands projets d'immobilisations, les subventions et contributions, et les coûts nets des programmes. Ils sont déposés au Parlement par la présidente du Conseil du Trésor au nom des ministres responsables des ministères et des organismes désignés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces documents doivent être déposés au plus tard le 31 mars, pour renvoi aux comités qui font ensuite rapport à la Chambre des communes conformément au paragraphe 81(4) du Règlement.

2) **Les rapports ministériels sur le rendement (RMR)** rendent compte des réalisations de chaque ministère et organisme en fonction des attentes prévues en matière de rendement qui sont indiquées dans leur RPP. Ces rapports sur le rendement, qui portent sur la dernière année financière achevée, sont déposés au Parlement en automne par la présidente du Conseil du Trésor au nom des ministres responsables des ministères et des organismes désignés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le Budget des dépenses, de même que le Budget du ministre des Finances, sont le reflet de la planification budgétaire annuelle de l'État et de ses priorités en matière d'affectation des ressources. Ces documents, auxquels viennent s'ajouter par la suite les Comptes publics et les rapports ministériels sur le rendement, aident le Parlement à s'assurer que le gouvernement est dûment comptable de l'affectation et de la gestion des fonds publics.

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le
Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2003.

En vente chez votre libraire local ou par la poste auprès
des Éditions du gouvernement du Canada
Communication Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS9

Téléphone : (613) 941-5995
Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1-800-565-7757 (Canada et É.-U.)
Commandes seulement : 1-800-635-7943 (Canada et É.-U.)
Internet : http://publications.communication.gc.ca

No de catalogue : BT31-2/2004-III-12
ISBN 0-660-62222-X

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Partie III — Rapport sur les plans et les priorités

Budget des dépenses
2003-2004

Denis Coderre
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

TABLE DES MATIÈRES

I. MESSAGES 1

1.1 Message du président 1

1.2 Déclaration de la direction 3

II. RAISON D'ÊTRE 5

III. SURVOL DE LA PLANIFICATION 6

3.1 Contexte international 6

3.2 Contexte canadien 7

IV. PLANS ET PRIORITÉS PAR RÉSULTAT STRATÉGIQUE 10

4.1 Rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la loi 12

4.1.1 Initiatives à l'échelle de l'organisation 13

4.1.2 Résultats prévus par secteur d'activité 20

- Détermination du statut de réfugié 21
- Appels en matière d'immigration 25
- Enquêtes et examens des motifs de détention 27

4.2 Être un tribunal administratif d'avant-garde 30

4.3 Être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada 37

V. ORGANISATION 42

5.1 Mandat et rôle 42

5.2 Détail par secteur d'activité 42

5.3 Responsabilités 44

VI. ANNEXES 48

Annexe 1 : Renseignements financiers 48

Annexe 2 : Ce que signifie la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour la CISR 49

Annexe 3 : Autres renseignements 51

Annexe 4 : Processus de la CISR 52

LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

Figure 4.1 : Principaux engagements en matière de résultats 11
Figure 4.2 : Nombre prévu de demandes d'asile déférées, réglées et en attente d'une décision 24
Figure 4.3 : Nombre prévu d'appels interjetés, finalisés et en attente d'une décision 26
Figure 4.4 : Nombre prévu d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention finalisés. 28
Figure 5.1 : Organigramme 46
Figure 5.2 : Dépenses prévues 47
Figure 6.1 : Coût net du programme pour l'exercice visé 48
Figure 6.2 : Dépenses nettes prévues et équivalents temps plein par secteur d'activité 48

I. MESSAGES

1.1 Message du président

En ma qualité de président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), j'ai le plaisir de présenter mon premier *Rapport sur les plans et les priorités* en vue de son dépôt devant le Parlement canadien.

Dans le contexte international actuel, les migrations et la protection des réfugiés sont des questions qui font appel à notre sens civique et qui préoccupent tous les gouvernements. Au Canada, elles sont au cœur des opérations de la CISR. En effet, la Commission compte parmi les organisations qui permettent au gouvernement d'honorer à la fois ses obligations internationales en la matière et de poursuivre la tradition humanitaire qui nous caractérise. À titre de tribunal administratif indépendant, la Commission remplit ses devoirs envers la population canadienne en rendant avec efficacité et équité des décisions éclairées dans les causes qu'elle entend.

Dès mon entrée en fonction, j'ai constaté les défis considérables et croissants auxquels la Commission doit faire face depuis quelques années. À cet égard, l'année qui se termine s'est avérée particulièrement exigeante pour l'organisation à tous les chapitres. Tout d'abord, la mise en œuvre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a mobilisé une grande partie des ressources. Ensuite, le nombre sans précédent de demandes d'asile en attente d'une décision et les préoccupations sur le plan de la sécurité ont exigé de la CISR qu'elle redouble d'efforts pour améliorer sa capacité à traiter les cas. Grâce au dévouement, au professionnalisme et aux efforts soutenus de son personnel, on peut qualifier le rendement de la CISR d'exceptionnel pendant cette importante période de transition. Néanmoins, force nous est de constater que nous devons faire encore plus pour réduire le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision.

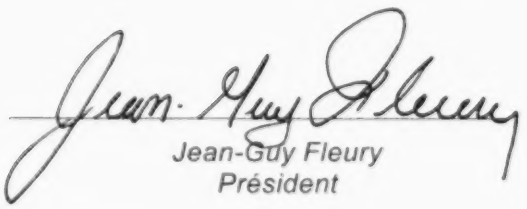
Nous abordons le présent exercice avec l'intention ferme d'amorcer un revirement tangible à cet égard. Nos objectifs sont ambitieux. En 2003-2004, la CISR mettra en place un train de mesures qui lui permettront d'augmenter de façon marquée le nombre de décisions qu'elle rend chaque année dans les trois sections.

Dans l'esprit d'innovation préconisé par le gouvernement canadien, la Commission entend apporter des modifications substantielles à ses méthodes de gestion des cas ainsi qu'aux processus de décisions concernant les demandes d'asile. Forte des progrès réalisés au cours des dernières années, elle canalisera les efforts à l'échelle de l'organisation pour mettre en place une approche nationale unique qui simplifiera et uniformisera les procédures. Si le nombre de demandes d'asile se maintient aux niveaux anticipés, ces efforts vont permettre à la CISR de réaliser d'importants progrès, au cours des trois prochaines années, dans la réduction du nombre de demandes d'asile en attente d'une décision.

Certes, le défi est de taille. En effet, pour que la CISR réalise ses objectifs et ce, de façon durable, il faudra qu'elle dispose de l'infrastructure organisationnelle appropriée, assortie d'une technologie performante, adaptée au volume imposant de cas qu'elle traite chaque année.

Je tiens à vous assurer que les efforts de tout le personnel convergeront vers l'atteinte des objectifs que nous nous sommes fixés. Nous réitérons notre engagement à traiter les personnes comparaissant devant notre tribunal avec respect, dignité et justice. L'aspect humain qui sous-tend toutes nos activités fait partie intégrante de notre travail.

Je m'engage à maintenir un équilibre sain entre les diverses composantes du mandat de la CISR, afin d'assurer à la fois l'efficacité de l'organisation et la qualité des décisions qu'elle rend. La CISR le doit aux Canadiens. Elle le doit à tous ceux qui se présentent devant son tribunal. Elle le doit à son personnel qui rend possible la réalisation de sa vision : rendre des décisions de façon simple, rapide et équitable.



Jean-Guy Fleury
Président

1.2 Déclaration de la direction

Je soumets, en vue de son dépôt au Parlement, le *Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004* de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le document a été préparé conformément aux principes de présentation et aux exigences de déclaration énoncés dans les *Lignes directrices pour la préparation du Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004*.

- Il décrit fidèlement les plans et les priorités de l'organisation.
- Les données sur les dépenses prévues qu'il renferme respectent les consignes données dans le budget du ministre des Finances et par le Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Le document est complet et exact.
- Il se fonde sur de bons systèmes d'information et de gestion ministérielle.

La structure de rapport sur laquelle s'appuie le présent document a été approuvée par les ministres du Conseil du Trésor et sert de fondement à la reddition des comptes sur les résultats obtenus au moyen des ressources et des pouvoirs fournis.

Christiane Ouimet

Christiane Ouimet
Directeur exécutif et secrétaire général

II. RAISON D'ÊTRE

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est un tribunal administratif indépendant qui voit à rendre, avec efficacité et équité, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)[1].

La CISR rend compte au Parlement par l'entremise du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. En qualité de tribunal administratif, elle offre aux personnes des services de justice administrative efficaces et adaptés à leurs besoins et assure le traitement équitable de toutes les personnes qui comparaissent devant elle. En s'acquittant de son mandat, la CISR contribue directement au maintien de la confiance du public dans l'intégrité du système canadien d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

La CISR a une relation importante avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). En effet, les deux organismes sont des partenaires clés dans le portefeuille de l'immigration et de détermination du statut de réfugié. Le portefeuille relève principalement de CIC, qui est chargé d'appliquer la LIPR et la politique touchant les immigrants et les réfugiés, notamment la sélection, l'admission et l'intégration des nouveaux arrivants dans la société canadienne[2]. La CISR et CIC doivent travailler de concert sur des questions liées à la gestion globale du portefeuille dans le respect de l'indépendance institutionnelle de la CISR et de ses décideurs.

Le mandat de la CISR est le suivant :

- trancher les demandes d'asile présentées au Canada;
- statuer sur les enquêtes et les contrôles des motifs de détention;
- trancher les appels contre le refus des demandes de parrainage présentées par des membres de la catégorie du regroupement familial, contre certaines mesures de renvoi ainsi que des décisions touchant l'obligation de résidence, de même que les appels interjetés par le ministre contre les décisions rendues à l'issue des enquêtes.

Chaque année, la CISR rend des dizaines de milliers de décisions, après examen approfondi de la preuve qui lui est présentée dans chaque cas, en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et les principes de justice naturelle et de l'équité procédurale. L'issue de ces décisions a une incidence sur la vie des milliers de personnes qui comparaissent devant la CISR.

En s'acquittant de son mandat, la CISR contribue au respect des engagements internationaux pris par le Canada, dans l'esprit de la tradition humanitaire du pays. Elle joint également ses efforts à ceux du reste du gouvernement pour faire de la société canadienne une société unie, sûre et ouverte à la diversité et à l'innovation.

[1] La LIPR a remplacé la *Loi sur l'immigration* le 28 juin 2002.

[2] Toutes les demandes d'asile, toutes les enquêtes et tous les contrôles des motifs de détention dont la CISR est saisie lui sont déférés par CIC. Une fois la décision de la CISR rendue, CIC poursuit le traitement des cas suivant son mandat et ses responsabilités. (L'annexe 4 expose en détail les processus de la CISR.)

III. SURVOL DE LA PLANIFICATION

La CISR est le plus grand tribunal administratif indépendant du Canada. Elle reçoit du Parlement les crédits voulus pour exécuter ses programmes et fournir ses services.

La CISR remplit son mandat dans un cadre international et national en constante évolution. Au cours de la période de planification, les facteurs énumérés ci-dessous façonneront le contexte dans lequel la CISR exécute ses engagements.

3.1 Contexte international

Le système canadien de détermination du statut des réfugiés repose sur les obligations internationales du Canada[3]. En tant que signataire de conventions internationales, le Canada est tenu de protéger les personnes qui craignent avec raison d'être persécutées dans leur pays du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques. En outre, le Canada est tenu de protéger les personnes exposées au risque de torture, à une menace à leur vie ou au risque de peines ou traitements cruels et inusités. La CISR s'acquitte des obligations internationales du Canada à ce chapitre.

Au cours des dernières années, les migrations accrues à l'échelle mondiale et l'évolution de la situation internationale ont influé sur le contexte dans lequel la protection des réfugiés est accordée. On prévoit que les facteurs[4] suivants, entre autres, continueront à exercer une influence :

- des formes nouvelles et insidieuses de persécution;
- la prolifération des conflits entraînant des migrations massives;
- des situations non résolues poussant les populations à chercher refuge;
- l'augmentation des exils prolongés;
- la hausse marquée du trafic de clandestins à des fins lucratives;
- l'abus des systèmes d'asile.

Au début de 2002, quelque 20 millions de personnes, soit une personne sur 300 dans le monde, relevaient de la compétence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Comme la plupart des pays d'accueil, le Canada est directement touché par le flux de réfugiés, qui peut varier considérablement d'une année à l'autre. Dans les dernières années, le nombre de personnes qui ont demandé l'asile au Canada a augmenté considérablement, comme cela a été le cas dans plusieurs autres pays occidentaux. Ainsi, entre 1998 et 2001, le flux de réfugiés a plus que

[3] *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et *Protocole relatif au statut des réfugiés* de 1967 (www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966 (www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm); et *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* de 1984 (www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/h_cat39_fr.htm).

[4] *Global Consultations on International Protection*, mise à jour du 1er août 2002 (en anglais seulement), www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3d4928164.

doublé en France; entre 2001 et 2002, la Suède a connu une augmentation de 52 %; plus récemment, pendant l'été 2002, le Royaume-Uni a reçu plus de 29 000 demandes d'asile, un nombre sans précédent pour un trimestre. De même, le nombre important de cas en attente d'une décision au Canada n'est pas unique. Ainsi, il y a environ 400 000 cas en attente d'une décision aux États-Unis.

Le défi pour tout pays d'accueil consiste à traiter de façon équitable et efficace les personnes à protéger, par opposition aux personnes qui demandent l'asile pour des raisons autres, dans le but de passer outre aux autres voies régulières d'immigration. Ce défi n'est pas l'apanage du Canada uniquement, d'où l'importance de la collaboration avec la communauté internationale et de la participation aux activités de celle-ci afin de prévenir l'abus des systèmes d'asile et de renforcer la confiance dans les systèmes d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

Les bouleversements constants dans le contexte international ont poussé le HCR à établir une vision future de la protection des réfugiés. Les Consultations mondiales[5] lancées par le HCR en décembre 2001, à l'occasion du cinquantenaire de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951, ont permis de rassembler les pays d'accueil pour discuter des grands enjeux contemporains avec lesquels ils doivent composer et des mesures visant à renforcer la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés à l'échelle internationale. Ces consultations ont donné lieu à l'*Ordre du jour pour la protection*[6], qui expose le cadre général de la protection et les moyens suggérés pour renforcer cette protection au niveau international. L'évolution de cet ordre du jour aura une incidence sur le contexte international dans lequel la CISR œuvre.

3.2 Contexte canadien

Au cours des deux dernières années, le contexte national dans lequel évolue la CISR a connu d'importants changements. Il y a 12 mois, la CISR était aux prises avec la charge de travail la plus lourde de son histoire. Elle traversait aussi une période d'intense transition, car elle gérait simultanément : les derniers préparatifs d'une vaste réforme législative; la réponse urgente aux mesures gouvernementales en matière de protection de la sécurité; et l'élaboration de processus rationalisés de traitement des demandes d'asile.

En 2002-2003, le nombre de demandes d'asile, de l'ordre de 40 000, est demeuré très élevé, quoique inférieur au nombre sans précédent de 45 000 durant l'exercice 2001-2002. Au cours des trois prochains exercices, on prévoit que la charge de travail dans tous les secteurs de la CISR continuera à être lourde. La charge de travail occasionnée par les demandes d'asile demeurera élevée. On s'attend à ce que le nombre annuel de demandes d'asile déférées diminue par rapport aux niveaux sans précédent de 2001-2002 et de 2002-2003, mais il faudra réduire le très grand nombre de demandes d'asile en attente d'une décision qui se sont accumulées. Depuis l'été de 1999, le nombre de cas en attente d'une décision a en effet augmenté

[5] Pour plus d'information sur les consultations, voir (en anglais seulement) www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3d4528164

[6] Pour plus d'information sur l'Ordre du jour, voir (en anglais seulement) www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=3d3e644b7

en raison du nombre record de demandes d'asile déférées durant quatre exercices consécutifs. Au 1er avril 2003, la CISR s'attend à ce que le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision atteigne environ 55 000, comparativement à tout près de 23 000 le 1er avril 1999.

Par ailleurs, on prévoit que le nombre de nouveaux appels interjetés en matière d'immigration, qui s'est accru considérablement depuis la fin des années 1990, continuera à augmenter dans les années à venir. La CISR prévoit par contre que le nombre d'enquêtes diminuera légèrement, mais que la complexité des cas augmentera en raison surtout des nouvelles dispositions législatives. Enfin, le nombre de contrôles des motifs de détention, qui est déjà élevé à l'heure actuelle, devrait croître légèrement.

Si les changements à apporter aux procédures et aux processus associés à la mise en œuvre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), en juin 2002, ont été en grande partie exécutés, la CISR continuera de s'adapter au nouveau cadre législatif au cours de la période de planification. À long terme, elle devra déployer des efforts additionnels pour continuer de s'adapter à la LIPR et d'intégrer davantage ces changements dans ses activités courantes. De nouveaux précédents devront être établis pour guider le processus décisionnel. Les communications continues avec les intervenants, particulièrement ceux qui prennent part aux audiences, continueront de s'intensifier à mesure que la CISR verra à ce que toutes les parties aient les renseignements requis pour jouer leur rôle avec efficacité.

La mise en œuvre — prévue pour 2003-2004 — de l'Entente sur les tiers pays sûrs[7] conclue entre le Canada et les États-Unis devrait avoir une incidence sur le flux des demandeurs d'asile. L'Entente prévoit, sous réserve de certaines exceptions, que les demandeurs d'asile qui passent par les États-Unis ou le Canada devront dorénavant présenter leur demande d'asile dans le premier pays où ils arrivent. Il faudra attendre de constater les effets de cette entente pour déterminer plus à fond l'incidence qu'elle aura sur le nombre de demandeurs d'asile qui viennent au Canada ainsi que sur le nombre d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention. À court terme, avant la mise en œuvre de cette entente, il est possible que le nombre de demandes d'asile au Canada augmente. Quoi qu'il en soit, on prévoit que, lorsqu'elle sera en vigueur, l'Entente sur les tiers pays sûrs réduira le nombre de demandes d'asile. Même s'il est difficile, pour le moment, de prévoir en détail les effets de cette entente, on s'attend à recevoir 35 000 demandes d'asile par année.

Il est tout aussi difficile, compte tenu du fait que la LIPR n'est entrée en vigueur que tout récemment, de prévoir la charge de travail liée aux appels en matière

[7] Pour plus d'information, voir www.cic.gc.ca/francais/politiques/pays-surs.html.

d'immigration. Le nombre de contrôles des motifs de détention dépend quant à lui de toute modification apportée à la politique de détention de CIC.

Par ailleurs, la création par le ministre, en octobre 2002, d'un comité consultatif chargé de régir les activités des consultants en immigration pourrait aussi se répercuter sur la charge de travail de la CISR. CIC évaluera les recommandations de ce comité et arrêtera son plan d'action en 2003-2004. Pareille initiative est susceptible d'aider à améliorer la qualité de la représentation et l'efficience dans les instances de la CISR.

Il est prévu que, durant la période de planification, la sécurité publique et les questions touchant les immigrants et les réfugiés continueront de susciter un vif intérêt et d'éveiller l'attention du public. La CISR doit intervenir et poursuivre ses efforts de communication visant à sensibiliser davantage le public au travail qu'elle effectue et à en renforcer la confiance envers celui-ci.

Le Canada est tenu de protéger les personnes qui craignent avec raison d'être persécutées dans leur pays... ainsi que les personnes exposées au risque de torture, à une menace à leur vie ou au risque de peines ou traitements cruels et inusités.

IV. PLANS ET PRIORITÉS PAR RÉSULTAT STRATÉGIQUE

Au cours de la période de planification de trois ans, la CISR renforcera et intégrera plusieurs grandes initiatives organisationnelles qui auront vraisemblablement une incidence fondamentale sur ses opérations et qui accroîtront progressivement l'efficacité et l'efficience. Certaines de ces initiatives sont déjà amorcées tandis que d'autres sont encore à l'étape de la planification. Au cours des deux dernières années, la priorité absolue a été accordée aux travaux préparatoires intensifs à l'appui de la mise en œuvre de la LIPR. Ces travaux sont en grande partie terminés, et la CISR est maintenant en mesure de concentrer ses efforts pour accroître la capacité organisationnelle liée au processus décisionnel et améliorer l'efficacité et l'efficience globales du tribunal.

La CISR se consacrera à quatre priorités essentielles, à savoir :

- augmenter de façon notable le nombre de décisions touchant les demandes d'asile en vue de réduire l'arriéré et d'abréger les délais de traitement;
- accroître la capacité du processus décisionnel grâce à l'amélioration de la gestion des cas;
- intégrer davantage les mesures visant à améliorer la qualité, la cohérence et l'efficience du processus décisionnel;
- doter l'organisation de l'infrastructure voulue pour ce qui est de la gestion, des ressources humaines et de la technologie pour soutenir la capacité décisionnelle à long terme.

Ces priorités toucheront tous les aspects du travail de la CISR et guideront les choix de la direction tout au long de la période de planification. Le personnel continuera d'acquérir de l'expérience avec le nouveau cadre législatif et de s'y adapter. Comme en fait foi l'annexe 2, à la section VI, les changements apportés par la LIPR ont une incidence marquée sur toutes les fonctions décisionnelles de la CISR et ajoutent de nouvelles dimensions au travail.

Les priorités orienteront les initiatives destinées à appuyer les trois résultats stratégiques de la CISR, à l'intention des Canadiens :

- rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur les questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la loi;
- être un tribunal administratif d'avant-garde;
- être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada.

Ces résultats stratégiques découlent des Principaux engagements de la CISR en matière de résultats. Le tableau (figure 4.1) qui suit montre les facteurs qui témoigneront de la réalisation de ces engagements.

Les sections qui suivent exposent les initiatives précises prévues et les résultats à l'appui de chacun de ces trois résultats stratégiques.

Figure 4.1 :
Principaux engagements en matière de résultats

Résultats stratégiques à long terme de la CISR à l'intention des Canadiens :	Qui se manifeste par :
1. Rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la loi	❑ la qualité des décisions rendues ❑ l'amélioration des méthodes de gestion des cas ❑ le nombre de cas réglés par chaque section ❑ l'antériorité des cas et le nombre de cas en instance ❑ les délais de traitement ❑ le coût par cas ❑ le nombre de décisions infirmées par la Cour fédérale
2. Être un tribunal administratif d'avant-garde	❑ le perfectionnement professionnel et la gestion responsable des ressources humaines ❑ l'utilisation novatrice et optimale de la technologie ❑ la reconnaissance des particuliers et des organisations, au Canada et à l'étranger
3. Être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada	❑ une approche intégrée de la gestion du portefeuille ❑ les relations efficaces avec les clients et les intervenants (autres tribunaux administratifs et organismes non gouvernementaux) ❑ la réceptivité aux questions d'actualité

4.1 RENDRE, EN TEMPS OPPORTUN, DES DÉCISIONS ÉCLAIRÉES SUR DES QUESTIONS TOUCHANT LES IMMIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS, CONFORMÉMENT À LA LOI

Suivant le mandat que lui confère la loi, la CISR doit, au premier chef, rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la loi. Ces décisions, qui influent directement sur la vie de milliers de personnes, passent par un examen poussé à la lumière des circonstances de chaque cas.

En 2003-2004, la CISR a élaboré des objectifs qui se traduiront par le règlement du plus grand nombre de cas de l'histoire de l'organisation, soit près de 70 000 décisions dans tous les secteurs d'activité liés au processus décisionnel, alors que la moyenne annuelle des trois derniers exercices était de 50 000 décisions.

Le prononcé d'un aussi grand nombre de décisions est un objectif ambitieux et représente une hausse marquée par rapport aux exercices antérieurs. Pour ce faire, il faudra déployer des efforts ciblés à l'échelle de la CISR pendant la période de planification et atteindre des gains d'efficience grâce à un certain nombre de mesures prévues. En s'employant à régler ce nombre élevé de cas, la CISR demeure déterminée à traiter tous les gens qui comparaissent devant elle avec équité, dignité et respect. Ainsi, elle doit reconnaître le fait que des personnes peuvent avoir vécu des expériences difficiles, et prendre bien soin de respecter les diverses cultures des gens qui comparaissent devant elle. Par-dessus tout, cela signifie qu'elle doit tenir compte du fait que la décision rendue dans chaque cas se répercute directement sur la vie d'une personne ou d'une famille.

La section 4.1.1 fait état des initiatives prévues à l'échelle de la CISR afin de rendre, en temps opportun, des décisions éclairées, conformément à la loi. La section 4.1.2 indique les résultats mesurables que la CISR prévoit atteindre grâce à ces initiatives dans chacun des trois secteurs d'activité liés au processus décisionnel, à savoir :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et examens des motifs de détention[8].

[8] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

4.1.1 Initiatives à l'échelle de l'organisation

Dans tous les secteurs de la CISR, on mettra l'accent sur la capacité décisionnelle accrue grâce à l'amélioration de la gestion des cas et à l'intégration accrue des mesures favorisant la qualité, la cohérence et l'efficience du processus décisionnel. Tout en consacrant ses énergies sur ces deux fronts, la CISR s'emploiera à appuyer la dimension humaine du changement afin de veiller à ce que l'organisation continue de croître et de s'adapter aux besoins en constante évolution.

Capacité accrue grâce à l'amélioration de la gestion des cas

L'un des impératifs de la CISR, si elle veut faire face aux lourdes charges de travail prévues pour la période de planification, est l'utilisation la plus efficace possible de ses ressources. Pour ce faire, elle augmentera sa capacité de rendre des décisions en améliorant la gestion globale de sa charge de travail. Elle cherchera ainsi des possibilités d'accroître l'efficience de ses pratiques et d'améliorer les approches concernant tous les aspects du traitement des cas, y compris les activités exécutées avant, durant et après l'audience. À cet égard, les activités préalables à l'audience contribuent grandement à optimiser l'utilisation du temps durant l'audience et les étapes du processus décisionnel.

Les efforts à déployer, sur plusieurs fronts, incluent les suivants :

- la gestion et l'appui soutenu de la direction pour tirer pleinement avantage des nouveaux processus rationalisés de traitement des demandes d'asile;
- la mise en œuvre de plans d'action ciblés afin de déceler d'autres possibilités de normalisation et de simplification des processus;
- la restructuration fondamentale des processus de gestion des cas appuyés par une infrastructure technologique robuste pour soutenir la gestion des cas et les processus décisionnels.

Les initiatives prévues dans ces secteurs ainsi que dans d'autres secteurs clés sont décrites dans les sections suivantes.

Processus rationalisés de traitement des demandes d'asile

En 2002-2003, la CISR a commencé à appliquer de nouveaux processus rationalisés de traitement des demandes d'asile afin de répondre à la hausse sans précédent du nombre de demandes d'asile déférées et de contribuer aux initiatives pangouvernementales en matière de sécurité. L'instauration de ces processus a nécessité une vaste réforme de la gestion de la charge de travail de la CISR.

Cette rationalisation comprend un premier examen anticipé de la demande d'asile peu de temps après le déféré par CIC. Selon le résultat de cet examen et les particularités de la demande en question, le cas est ensuite acheminé au processus approprié. Cette « catégorisation » permet ainsi de traiter les demandes manifestement fondées par voie d'une entrevue tenue dans le cadre d'un processus accéléré plutôt que par voie d'une audience; d'acheminer les cas simples à une brève audience; d'orienter les cas soulevant quelques questions vers une instruction complète; et, enfin, de prévoir une audience plus longue pour

les cas les plus complexes. Ce premier examen anticipé permet en outre de déceler très tôt les cas soulevant des questions de sécurité ou toute autre question complexe. Ainsi, la CISR est en mesure d'aviser rapidement CIC de la présence de risques pour la sécurité, de préparer comme il se doit le traitement du cas et de fixer l'audience le plus tôt possible.

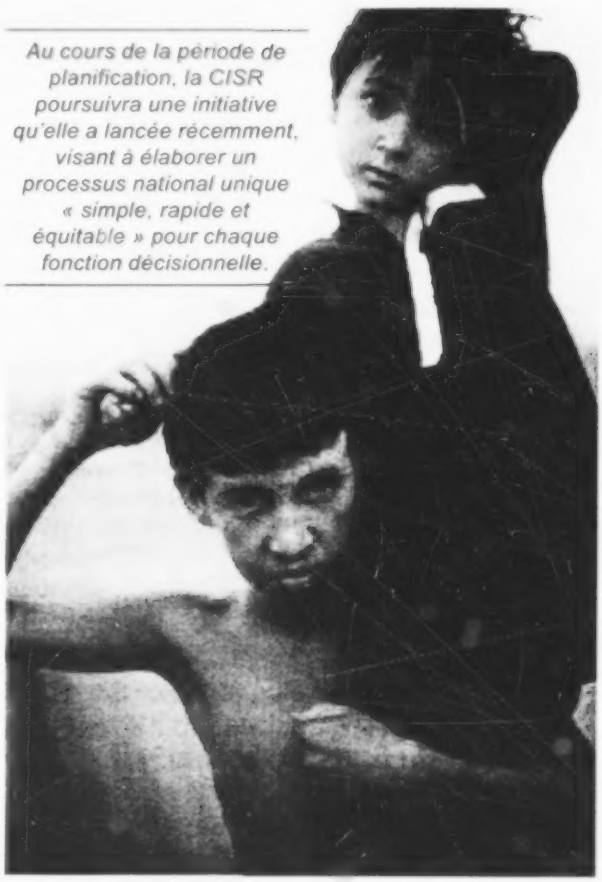
La CISR fera le suivi des nouveaux processus, verra à leur soutien et en encouragera l'utilisation à l'échelle du pays. À cet égard, elle prévoit notamment, en 2003-2004 :

- améliorer la formation pour uniformiser l'application des critères de catégorisation;
- améliorer et consolider l'information sur laquelle se fondent les décisions prises pour sélectionner le processus approprié;
- déterminer les pratiques exemplaires et accroître la cohérence des décisions touchant la catégorisation par la tenue de réunions périodiques entre les principaux décideurs et employés qui prennent part au processus afin de partager les connaissances.

Normalisation et simplification des processus

Au cours de la période de planification, la CISR poursuivra une initiative qu'elle a lancée récemment, visant à élaborer un processus national unique « simple, rapide et équitable » pour chaque fonction décisionnelle. La CISR explorera les approches divergentes en matière d'exécution de ses processus et de ses procédures établis au fil des ans afin

Au cours de la période de planification, la CISR poursuivra une initiative qu'elle a lancée récemment, visant à élaborer un processus national unique « simple, rapide et équitable » pour chaque fonction décisionnelle.



d'en dégager les innovations et les pratiques exemplaires qu'elle pourrait appliquer avec cohérence à l'échelle du pays. La première phase du projet, qui est déjà amorcée, consiste notamment en un vaste examen de toutes les procédures et de tous les processus de gestion des cas et processus décisionnels touchant les demandes d'asile. Pour analyser les approches régionales, la CISR tirera profit de l'expérience et de l'expertise de spécialistes des opérations et des processus, à l'interne comme à l'externe. Elle prévoit ainsi être en mesure d'élaborer un seul et unique processus national de gestion des demandes d'asile qui soit simple et qui intègre les innovations et les

pratiques exemplaires en tenant compte des contraintes de l'infrastructure technologique actuelle.

Parallèlement à l'examen de la gestion des cas, la CISR examinera le processus décisionnel afin de clarifier les rôles et les responsabilités et d'éliminer le double emploi et les recoupements. Les décideurs recevront davantage de soutien afin de promouvoir la qualité et la cohérence des décisions. Le soutien pourra prendre la forme de dossiers d'information harmonisés, de documents d'interprétation, de guides jurisprudentiels, d'avis juridiques, de décisions à caractère persuasif, de recherches approfondies et d'examens de questions juridiques découlant des cas types.

La première phase de cette importante initiative organisationnelle portera sur les demandes d'asile et sera mise en œuvre en 2003-2004. La seconde phase, qui se déroulera aussi en 2003-2004, comprendra un examen exhaustif des procédures et des processus de gestion des cas et des processus décisionnels touchant les appels en matière d'immigration, de même que les enquêtes et les contrôles des motifs de détention.

Système de gestion des cas intégré

La simplification et la normalisation des processus actuels devraient permettre de réaliser des gains d'efficience et de jeter les assises d'autres améliorations à la gestion des cas. À plus long terme, cependant, la CISR ne sera pas en mesure de maintenir le taux élevé de productivité atteint à ce jour ni de réaliser les gains prévus sans réorganiser en profondeur ses processus de gestion des cas appuyés par une infrastructure technologique mise à niveau et capable de soutenir les améliorations et les adaptations continues. Cette mise à niveau sera essentielle pour continuer d'assurer la capacité de la CISR de gérer avec efficience le cheminement de milliers de cas, depuis la réception du cas jusqu'à la décision définitive. Les systèmes actuels de suivi des cas sont archaïques et sujets à défaillance. Ils ne supportent plus d'autres adaptations rendues nécessaires pour tenir compte des améliorations apportées aux processus de gestion des cas et, parfois, leurs limites font même obstacle à la mise en œuvre de ces améliorations.

Vu la situation, la CISR prévoit investir temps, ressources et expertise à l'élaboration et à la mise en place d'un Système de gestion des cas intégré (SGCI) au cours de la période de planification. Ce projet d'envergure vise directement à appuyer la priorité de la CISR pour ce qui est d'accroître la capacité du processus décisionnel. La CISR s'est en effet fixé l'objectif ambitieux d'accroître le nombre annuel de cas réglés pour absorber la lourde charge de travail dans tous les secteurs et pour réduire l'arriéré des demandes d'asile. Les initiatives prévues permettront de fait de réaliser des gains importants en ce sens, mais sans la refonte complète de ses processus de suivi des cas et le développement d'outils technologiques performants à l'appui, la CISR ne sera pas en mesure de soutenir, à plus long terme, l'objectif élevé pour ce qui est du nombre prévu de demandes réglées. Elle restera par ailleurs à la merci des fluctuations de sa charge de travail et des imprévus extérieurs qui se répercutent sur ses activités.

La CISR s'attend à ce que le SGCI lui procurera les avantages et les résultats suivants :

- la réduction du délai et du coût global du traitement des cas et l'augmentation de la productivité par la restructuration des activités, y compris l'amélioration du cheminement des cas par la réduction du nombre d'étapes inhérentes aux processus;
- l'augmentation de l'efficacité globale de la prestation du programme par l'automatisation des principales fonctions et l'amélioration de la prise de décisions grâce à l'information rapide, intégrée, exhaustive et à jour sur les cas;
- la conformité aux principes du Gouvernement en direct par l'exécution sur Internet des principaux échanges avec les partenaires et les intervenants et l'amélioration des services aux clients;
- la mise à niveau de l'infrastructure de la technologie de l'information pour assurer la sécurité et l'intégrité des données.

Capacité de recherche au soutien du processus décisionnel

La recherche ciblée et faite en temps opportun constitue la pierre angulaire des préparatifs à l'audience et un élément important de l'infrastructure nécessaire au soutien de la prise de décisions éclairées. À titre d'exemple, l'évaluation de renseignements précis concernant le pays d'origine et le demandeur d'asile avant l'audience fournit aux décideurs les outils voulus pour utiliser le temps passé en salle d'audience de façon plus efficace et plus efficiente. Les besoins en recherche des décideurs évoluent constamment de concert avec l'éventail élargi des questions qu'ils doivent régler pour arriver à une décision.

Les hausses marquées du nombre de demandes d'asile réglées à la CISR se répercutent directement sur la charge de travail liée à la recherche. Compte tenu des autres mesures visant l'efficience et des initiatives d'amélioration des processus, la CISR examine actuellement l'utilisation des ressources de recherche afin d'en optimiser l'efficience. Cet examen porte notamment sur l'accès aux services de recherche, le temps et les efforts consacrés aux demandes de recherche individuelles et les moyens d'organiser plus efficacement les activités de recherche. La CISR se penchera également sur la capacité de recherche requise pour assurer le soutien durable à long terme au processus décisionnel.

Des nouveautés technologiques, telles celles prévues dans le cadre du SGCI, aideront à accroître la capacité de recherche et à réaliser d'autres économies d'efficience. Le soutien technologique efficace aidera par ailleurs à déterminer les besoins en recherche des décideurs, à traiter les demandes de recherche de ces derniers et à diffuser l'information avec efficience et cohérence.

Mode alternatif de règlement des litiges

Le mode alternatif de règlement des litiges (MARL) à la Section d'appel de l'immigration (SAI) est un mécanisme important par lequel la CISR cherche à accroître la capacité du processus décisionnel. La SAI recourt au MARL pour encourager le règlement — sans audience formelle — de certains genres d'appels en matière de parrainage. Le MARL permet

en effet d'adopter des approches moins formelles, moins antagonistes et plus consensuelles, comme la médiation. La proportion d'appels en matière de parrainage finalisés grâce au MARL augmente sans cesse. À ce jour, environ 50 % des cas traités de cette façon sont réglés sans audience formelle.

La SAI a instauré le MARL par voie de projet-pilote au bureau régional de Toronto, en 1998, puis l'a étendu au bureau régional de Vancouver en 2000. En 2003-2004, la SAI achèvera la mise en place du MARL au bureau régional de Montréal. Des séances d'information à l'intention des conseils des appelants seront tenues dans la plupart des régions. Une formation continue sera offerte aux agents de règlement des litiges et aux conseils du ministre, un programme de mentorat encadrera les agents de règlement des litiges et des communications auront lieu avec les intervenants.

Autres initiatives

Outre les grandes initiatives susmentionnées, la CISR prévoit poursuivre ses efforts sur plusieurs autres fronts, notamment :

- utiliser de nouveaux outils technologiques, dont le logiciel à commande vocale, pour aider à la rédaction des motifs de décision;
- mettre en œuvre une nouvelle procédure qui permettra à la CISR de repérer les cas que l'on ne s'attend pas à instruire. En exigeant des demandeurs une confirmation de leur disponibilité à comparaître devant la CISR, le tribunal pourra déterminer le plus tôt possible si ces demandeurs d'asile entendent poursuivre leur demande et, ce faisant, éviter d'investir inutilement ses ressources à la préparation et à la recherche touchant les cas en question;
- voir à l'application rigoureuse de certaines règles[9]. Par exemple, la CISR imposera de façon stricte aux demandeurs d'asile l'obligation de remplir leur formulaire sur les renseignements personnels dans les 28 jours qui suivent la réception du cas, et à tous les participants l'obligation de communiquer les documents au moins 20 jours avant le début de l'audience pour éviter tout retard au moment de l'audience;
- améliorer les pratiques de mise au rôle pour éviter les ajournements;
- appliquer une nouvelle règle qui permettra à la CISR de recevoir de CIC le dossier d'appel en matière de parrainage beaucoup plus rapidement (c.-à-d. dans les 120 jours — et non plus 180 — suivant le dépôt de l'appel).

[9] Des règles régissent chacun des aspects du processus décisionnel à la CISR. Elles énoncent le cadre de pratique et de procédure voulu pour assurer le traitement équitable et efficient des cas. Pour plus d'information sur les Règles de la CISR, voir www.cisr.gc.ca/fr/apropos/juridique/index_f.htm.

Intégrer davantage les mesures favorisant la qualité, la cohérence et l'efficience

Les efforts déployés en vue d'améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité du processus décisionnel sont essentiels à l'objectif de la CISR d'accroître sa capacité organisationnelle globale de rendre des décisions. Les décideurs de la CISR jouissent d'une indépendance une fois qu'ils sont saisis d'un cas, et les décisions qu'ils rendent varient immanquablement selon la preuve présentée dans chaque cas. Quoi qu'il en soit, la CISR est adepte du principe voulant que les cas similaires doivent recevoir des décisions similaires. L'élaboration d'approches cohérentes en ce sens et leur application par l'ensemble des effectifs de décideurs répartis dans cinq bureaux régionaux et bureaux de district constituent un défi de tout instant.

Effectif compétent, disposant des bons renseignements et outils

À la CISR, le processus décisionnel repose sur d'importants principes. Les décisions doivent être rendues dans le cadre d'un processus équitable, transparent et intelligible pour les parties. Ce processus doit par ailleurs être efficient sans toutefois sacrifier la qualité et l'intégrité des décisions. Les décideurs doivent donc être bien préparés pour l'audience; ils doivent bien tenir compte de la preuve et des observations des parties et tirer leurs conclusions à la lumière des faits pertinents ainsi que des lois et de la jurisprudence applicables. La qualité suppose en outre que les conclusions seront ensuite transmises aux parties dans une décision bien motivée.

La CISR doit investir sur plusieurs fronts et de façon continue pour améliorer la qualité, la cohérence et l'efficience de ses décisions; elle doit s'assurer que les décideurs et les employés qui participent à la préparation des cas sont formés et compétents, qu'ils disposent des meilleurs outils et renseignements possibles, et que des mécanismes de contrôle sont mis en place. Pour ce faire, en 2003-2004, la CISR :

- intensifiera les communications afin de cerner les questions nouvelles et de partager les pratiques exemplaires grâce à des réunions d'équipe et des réunions régionales et nationales;
- tiendra des séances de perfectionnement professionnel ciblées pour discuter des questions nouvelles et informer les décideurs des tendances dans la jurisprudence;

- élaborera des avis juridiques et des documents d'interprétation et verra, sur demande, à la révision des projets de décision selon la procédure établie;
- harmonisera les principaux documents et en donnera un accès commun dans tous les bureaux régionaux et de district.

La CISR améliorera également la gestion de ses services d'interprétation en langues étrangères. La qualité des services d'interprétation joue un rôle important dans les instances de la CISR et contribue à favoriser la qualité comme l'efficacité des audiences. Les mesures prévues comprennent la prestation d'une formation aux interprètes, la révision de guides, des glossaires sur les termes et des procédures. La CISR fera également une vaste compagne de recrutement.

Pour ce qui est de la charge de travail liée aux demandes d'asile, la CISR misera sur ses réseaux géographiques nationaux. Ceux-ci sont constitués d'équipes spécialisées de décideurs et d'employés affectés à la préparation des cas, mises sur pied pour tirer profit de l'expérience et de l'expertise sur des pays précis. Ces réseaux favorisent la circulation de l'information et des idées ainsi que l'échange du personnel entre les bureaux.

Gestion améliorée du processus décisionnel

Au moyen d'un certain nombre de mesures, la CISR renforcera la gestion globale du processus décisionnel. Avec la nouvelle loi, le président de la CISR dispose de nouveaux outils pour promouvoir la qualité, la cohérence et l'efficience du processus décisionnel. Il a notamment le pouvoir :

- de désigner des « guides jurisprudentiels » pour aider les décideurs en ce qui concerne d'importantes questions de fond et de procédure;
- de constituer des tribunaux composés de trois commissaires pour entendre certaines demandes d'asile ou certains appels en matière d'immigration afin d'éliminer les incohérences, les interprétations divergentes de la loi et des questions nouvelles et d'étayer les stratégies de formation;
- d'assigner des décideurs nommés par décret à des sections particulières afin de répondre aux besoins opérationnels.

De plus, la CISR prévoit utiliser davantage un certain nombre d'outils :

- la désignation de « décisions à caractère persuasif », c'est-à-dire les décisions de haute qualité caractérisées par leur force probante et qui permettent d'établir la jurisprudence pour aider les décideurs. Quoique ces décisions ne lient pas les décideurs, ceux-ci sont encouragés à en adopter le raisonnement, s'ils y souscrivent, dans des cas soulevant des considérations similaires;
- la désignation de cas représentatifs ou similaires à traiter comme « cas types » pour faciliter l'examen efficient et exhaustif des questions qui se présentent de façon répétitive dans plusieurs cas. Les cas types permettent de mieux cerner les principales questions juridiques soulevées par une série de faits donnés et d'établir une base de recherche et de renseignements

sur les conditions des pays pour résoudre ces questions dans des cas similaires;

- l'intervention dans les cas devant les cours supérieures pour y faire valoir ses observations sur des questions de droit ou de principe ou sur toute question représentant un intérêt institutionnel pour la CISR (soit une question de compétence, soit une question dont l'issue est susceptible d'avoir de vastes répercussions sur les activités de la CISR).

L'ensemble de ces mesures aideront la CISR à rendre l'application de la loi plus cohérente et plus transparente, à améliorer l'efficience du processus décisionnel et à utiliser plus largement et avec plus d'efficacité les travaux de haute qualité déjà accomplis.

Pour mesurer le succès de ses efforts au chapitre de l'amélioration de la qualité et de la cohérence du processus décisionnel, la CISR se fie, entre autres, au nombre de décisions infirmées par la Cour fédérale. Depuis nombre d'années, cette dernière a infirmé moins de 1 % des décisions de la CISR, et rien ne laisse croire que cette tendance changera au cours de la période de planification.

4.1.2 Résultats prévus par secteur d'activité

La CISR est dotée de quatre secteurs d'activité par lesquels elle exécute ses travaux :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et examens des motifs de détention[10];
- Gestion et services généraux.

Les trois premiers secteurs d'activité regroupent tous les processus décisionnels de la CISR, y compris les activités de préparation des cas, de recherche documentaire, de mise au rôle, de soutien technologique, d'interprétation en langues étrangères ainsi que les services de bureau, d'administration et de secrétariat.

Le quatrième secteur d'activité, Gestion et services généraux, appuie la CISR dans ses fonctions décisionnelles grâce à une gamme de services, notamment dans les domaines de la gestion des cas, de la planification et des politiques, de la recherche sur les pays d'origine, des services juridiques, des services de traduction, des ressources humaines, des services financiers et administratifs, du perfectionnement professionnel, des communications et de la technologie de l'information.

Les passages qui suivent portent sur les résultats prévus relativement aux secteurs d'activité qui regroupent tous les processus décisionnels à la CISR.

[10] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

Détermination du statut de réfugié

Pour ce qui est de la détermination du statut de réfugié, la CISR s'engage à rendre, en temps opportun, des décisions éclairées relativement aux demandes d'asile présentées au Canada. Ce secteur d'activité monopolise la majeure partie des ressources de la CISR, y compris le salaire des décideurs et des personnes qui soutiennent le processus décisionnel ainsi que les dépenses non salariales engagées pour activités connexes.

Pour le secteur Détermination du statut de réfugié, les trois prochains exercices seront décisifs. La priorité absolue sera accordée à la réduction de l'arriéré et des délais de traitement. L'exercice 2003-2004 sera particulièrement critique, car la CISR déploiera des efforts concertés qui auront pour effet d'inverser la tendance à la hausse, connue depuis les quatre derniers exercices, dans le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision et dans les délais de traitement.

En 2003-2004, l'on s'attend à ce que le nombre de demandes en attente d'une décision et les délais de traitement atteignent un sommet pour ensuite commencer à diminuer. Le revirement de la tendance sera le résultat de la concertation des efforts ciblés déployés à l'échelle de la CISR pour régler un plus grand nombre de demandes d'asile. Les objectifs que la CISR s'est fixés pour les deux exercices qui suivront contribueront à la réduction progressive et notable du nombre de demandes en attente d'une décision et des délais de traitement. Il faudra revoir ces objectifs dans 12 mois, à la lumière de l'expérience acquise durant 2003-2004. Dans la mesure où la CISR atteindra ces objectifs, le nombre de demandes en attente d'une décision sera réduit de moitié d'ici mars 2006, et les délais de traitement seront bien en deçà de 12 mois.

Un revirement important est fonction d'un ensemble de facteurs : des améliorations continues aux processus de gestion des cas; un effectif de décideurs et d'employés qui appuient directement le processus décisionnel; la réception de 35 000 demandes d'asile au maximum chaque exercice. Si ces conditions se réalisent, la CISR sera en mesure, pour la première fois en cinq ans, de régler plus de demandes d'asile qu'elle n'en reçoit.

Demandes d'asile déférées

Pour les besoins de l'établissement des prévisions, la CISR tient pour acquis que CIC ne lui déférera pas plus de 35 000 demandes d'asile annuellement, pour les trois prochains exercices. Quoi qu'il en soit, elle sait, forte de son expérience des quatre exercices passés, qu'il s'avère difficile de prévoir le nombre de demandes d'asile déférées et ainsi, la CISR suivra de près l'évolution de la situation. En effet, durant ces quatre exercices, le nombre de nouvelles demandes d'asile a excédé, et de beaucoup, le niveau relativement stable de 25 000 demandes qu'elle avait connu chaque année de 1995 à 1999. Le niveau de 35 000 nouvelles demandes d'asile prévues annuellement, pour les trois prochains exercices, est bien supérieur à la moyenne historique, mais il n'en

représente pas moins une diminution marquée par rapport au nombre record de 45 000 nouvelles demandes qui ont été déférées à la CISR en 2001-2002 et aux 40 000 nouvelles demandes projetées pour 2002-2003. La diminution prévue repose sur les estimations de CIC quant aux effets de l'Entente sur les tiers pays sûrs ainsi que sur le résultat des efforts soutenus des agents de CIC, à l'étranger, pour empêcher toute personne d'entrer au Canada clandestinement ou sur la foi de faux papiers.

Demandes d'asile réglées

Comme il a été mentionné précédemment, l'exercice 2003-2004 sera critique pour la CISR, qui s'est en effet fixé l'objectif ambitieux de régler 48 000 demandes d'asile. Ce nombre représente une hausse de 40 % par rapport à la projection de 34 000 demandes d'asile réglées en 2002-2003 et de 75 % par rapport aux 27 500 demandes d'asile réglées en 2001-2002.

Cet objectif, quoique ambitieux, est réalisable. La CISR tablera sur les progrès solides marqués jusqu'à présent. Un nombre de plus en plus élevé de cas ont été réglés pendant chaque trimestre de 2002-2003, et l'on prévoit en régler un nombre record pendant l'année, et ce, malgré les pressions occasionnées par la mise en œuvre de la nouvelle loi[11]. Cette productivité est tributaire des gains d'efficience enregistrés grâce à l'amélioration de la gestion des cas et au recours accru aux tribunaux formés d'un seul commissaire. La nouvelle loi a établi les tribunaux à un seul commissaire comme étant la norme pour les audiences en matière de demandes d'asile et a retiré l'obligation du consentement du demandeur d'asile pour constituer de tels tribunaux. Sous le régime de l'ancienne loi, la CISR a graduellement accru son recours à de tels tribunaux à environ 60 % de tous les cas. En raison de la formation intensive, le recours aux tribunaux à un seul commissaire a augmenté à plus de 95 % des cas immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Il faudra continuer à améliorer la gestion des cas et il est d'ailleurs prévu de le faire. Les améliorations à apporter incluent le recours accru aux processus rationalisés et l'établissement d'un seul et unique processus national de gestion du cheminement des demandes d'asile. Éventuellement, l'infrastructure technologique mise à niveau permettra d'appuyer les améliorations apportées au processus. Ces améliorations devraient entraîner des gains d'efficience et optimiser l'utilisation des ressources. Ces mesures d'efficience, combinées aux effectifs accrus de décideurs disponibles en 2003-2004, constituent un préalable pour que la CISR soit en mesure d'atteindre l'objectif fixé quant au nombre de demandes d'asile à régler.

La réalisation de cet objectif, en 2003-2004, ne sera pas de tout repos. Elle nécessitera la concertation d'efforts soutenus au sein de la CISR et la contribution de tous les membres du personnel, y compris ceux qui participent directement au processus décisionnel et ceux, aussi nombreux soient-ils, qui fournissent un soutien organisationnel aux activités de première ligne.

[11] L'annexe 2 de la Section VI décrit ce que signifie la LIPR pour la CISR et son incidence sur ses activités.

La CISR s'est également fixé des objectifs quant au nombre de demandes réglées pour les deux derniers exercices de la période de planification. Elle reverra ces objectifs dans son prochain Rapport sur les plans et les priorités à la lumière de l'expérience acquise en 2003-2004 et de façon à tenir compte de l'infrastructure organisationnelle voulue à l'appui de la hausse marquée du nombre annuel de demandes réglées. Les objectifs fixés, pour les deux derniers exercices de la période de planification, sont légèrement inférieurs à celui de 2003-2004 étant donné l'échéance, le 31 mars 2004, du financement temporaire additionnel alloué dans le budget fédéral de décembre 2001.

Demandes d'asile en attente d'une décision

La CISR entamera l'exercice 2003-2004 avec un nombre record de demandes d'asile en attente d'une décision, soit 55 000. La CISR s'est fixé, pour toute la période de planification, l'objectif de réduire ce nombre de moitié au moins. Elle estime pouvoir viser un tel objectif car, pour la première fois depuis 1998-1999, elle aura la capacité, dans la mesure où le nombre de demandes déférées n'excède pas 35 000 par année, de régler plus de demandes d'asile qu'elle n'en reçoit, contrairement aux quatre exercices précédents, où le nombre de demandes d'asile déférées dépassait la capacité de la CISR de rendre des décisions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le nombre de demandes en attente d'une décision a crû de façon importante depuis l'été 1999.

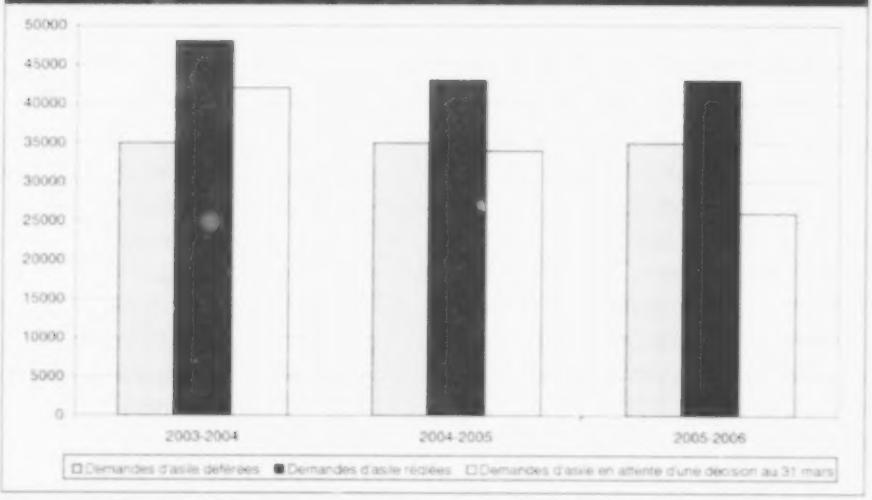
Bien que l'écart entre le nombre de demandes déférées et de demandes réglées s'amenuise, il est fort probable que le nombre de demandes déférées, en 2002-2003, excédera malgré tout le nombre de demandes réglées. Le nombre de demandes en attente d'une décision, comme l'avait précisé le Rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003, s'accroîtra en 2002-2003.

Ce n'est qu'en 2003-2004, où le nombre de demandes réglées devrait excéder le nombre de demandes déférées, que le revirement de la tendance des cinq dernières années s'amorcera. La CISR prévoit que le nombre de demandes en attente d'une décision passera de 55 000 à 42 000 durant cet exercice-là. D'autres réductions importantes sont prévues pour chacun des deux exercices ultérieurs. En bout de ligne, si l'on tient pour acquis que CIC ne déférera pas plus de 35 000 nouvelles demandes à chaque exercice de la période de planification, le règlement d'environ 43 000 demandes d'asile durant ces deux exercices permettra de ramener à 26 000 le nombre de demandes en attente d'une décision en mars 2006.

La hausse du nombre de demandes en attente d'une décision enregistrée durant les quatre derniers exercices s'est accompagnée d'une augmentation du temps d'attente. À l'heure actuelle, près du tiers des demandes attendent de recevoir une décision depuis plus de un an. La CISR entend réduire la proportion des cas qui datent de plus de un an à mesure que le nombre de demandes en attente d'une décision diminuera.

La CISR fera le suivi de la proportion des demandes d'asile complexes qui font partie des demandes en attente d'une décision, étant donné que leur nombre pourrait se répercuter sur l'antériorité des cas en attente d'une décision et, en bout

Figure 4.2
Nombre prévu de demandes d'asile déférées, réglées et en attente d'une décision



	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Demandes d'asile en attente d'une décision au 1er avril	55 000	42 000	34 000
Demandes d'asile déférées	35 000	35 000	35 000
Demandes d'asile réglées	48 000	43 000	43 000
Demandes d'asile en attente d'une décision au 31 mars	42 000	34 000	26 000

de ligne, sur le taux de réduction du délai moyen de traitement. L'expérience acquise au cours de la prochaine année dans les processus rationalisés et les autres améliorations apportées aux processus de gestion des cas nous permettront de tirer des conclusions sur les tendances éventuelles à ce chapitre.

Délai moyen de traitement (mois écoulés entre le déféré et la finalisation)

Le délai moyen de traitement correspond à la période moyenne que passe la demande d'asile à la CISR, depuis qu'elle a été déférée par CIC jusqu'à ce que la décision soit rendue au demandeur, incluant le temps que ce dernier doit attendre avant que la date d'audition de sa demande soit fixée.

Le délai de traitement s'est accru, conjointement avec le nombre de demandes en attente d'une décision, passant de 9,5 mois en moyenne en 2000-2001 à plus de 13 mois à l'heure actuelle. En 2003-2004, le délai moyen de traitement pourrait atteindre jusqu'à 15 mois avant que la diminution annoncée dans le nombre de demandes en attente d'une décision ne se manifeste par une réduction du délai moyen de traitement. De même, le règlement des 43 000 demandes d'asile prévu pour les deux exercices ultérieurs devrait entraîner une réduction graduelle, tant et si bien que le délai

moyen de traitement devrait se situer en deçà de 12 mois à la fin de 2004-2005, et en deçà de 10 mois à la fin de 2005-2006.

Coût par demande d'asile

Le coût par demande d'asile comprend les coûts des activités associées à la préparation des cas et au processus décisionnel. Il comprend une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis d'une manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité.

Le coût moyen par demande d'asile en 2003-2004 devrait s'élever a environ 2 400 $.

Appels en matière d'immigration

Les appels en matière d'immigration peuvent être interjetés par :

- *les citoyens canadiens et les résidents permanents dont la demande de parrainage au titre du regroupement familial a été rejetée;*
- *les résidents permanents, les personnes protégées et les étrangers qui détiennent un visa de résident permanent contre qui pèse une mesure de renvoi du Canada;*
- *les résidents permanents à l'égard desquels un agent de CIC a conclu, à l'étranger, au non-respect de l'obligation de résidence;*
- *le ministre, qui peut en appeler de toute décision rendue par la Section de l'immigration dans le cadre d'une enquête.*

L'exercice 2003-2004 sera le premier exercice complet où la CISR entendra les appels sous le régime de la LIPR[12]. En se fiant aux estimations de CIC, la CISR s'attend à recevoir 20 % plus d'appels en 2003-2004 qu'au cours des derniers exercices. Quoi qu'il en soit, pour ce même exercice, elle prévoit accroître le nombre d'appels finalisés grâce au rendement élevé constant et aux effectifs accrus de décideurs disponibles.

La CISR entamera toutefois l'exercice 2003-2004 avec le nombre d'appels en attente d'une décision le plus élevé des cinq dernières années du fait que le nombre d'appels interjetés en 2002-2003 a excédé la capacité de la CISR de rendre des décisions durant cet exercice. Le nombre élevé d'appels en attente d'une décision se traduira par un temps d'attente, avant décision, plus long en 2003-2004 qu'au cours des exercices précédents.

La CISR brosse le tableau général pour chacun des trois exercices de la période de planification; elle prévoit cependant revoir les prévisions établies pour 2004-2005 et 2005-2006 suivant les effets de la nouvelle loi constatés en 2003-2004. Selon les données actuelles disponibles, le nombre d'appels interjetés devrait demeurer élevé tout au long de la période de planification.

Appels interjetés

La charge de travail de la CISR en ce qui a trait aux appels s'est accru. La CISR s'attend à recevoir 5 200 nouveaux appels en 2003-2004, soit une hausse de près de 10 % par rapport aux projections pour 2002-2003 et de 20 % par rapport au

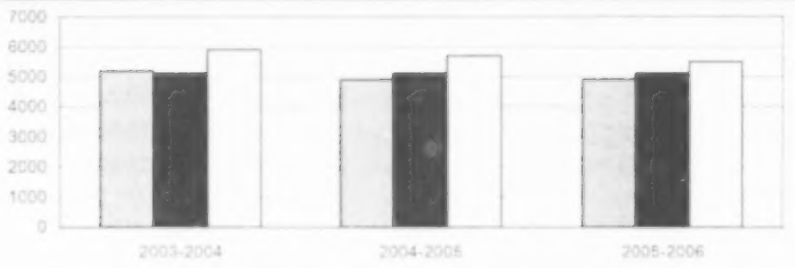
[12] L'annexe 2 de la Section VI décrit ce que signifie la LIPR pour la CISR et son incidence sur ses activités.

nombre d'appels interjetés dans les exercices antérieurs. Dans le Rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003, la CISR avait prévu qu'elle recevrait jusqu'à 6 500 nouveaux appels en 2003-2004 et avait annoncé qu'elle reverrait cette prévision selon l'expérience qu'elle et CIC auront acquise avec la nouvelle loi. Le nombre prévu d'appels interjetés en 2003-2004 est relativement théorique étant donné que la LIPR n'est en vigueur que depuis quelques mois et qu'on ne peut toujours pas établir clairement le nombre de nouveaux appels que cette dernière générera. La prévision de 5 200 appels interjetés, en 2003-2004, repose sur l'hypothèse selon laquelle la capacité de CIC de traiter les demandes à l'étranger demeurera stable et que les taux de refus et d'appel, toutes catégories confondues, seront supérieurs aux exercices précédents du fait que la LIPR sera mise à l'épreuve. Le nombre d'appels interjetés pourrait diminuer légèrement en 2004-2005 et en 2005-2006, pour s'établir à environ 4 900, une fois que les gens se seront familiarisés avec la nouvelle loi et qu'ils seront moins portés à en analyser les dispositions. Le nombre prévu d'appels interjetés demeurera néanmoins assez élevé par rapport aux exercices précédents.

Appels finalisés

La CISR prévoit finaliser 5 100 appels en 2003-2004, soit une hausse de 25 % par rapport au nombre projeté d'appels finalisés pour 2002-2003, grâce aux effectifs accrus de décideurs et au rendement élevé constant. Elle prévoit en outre que le nombre d'appels finalisés pour les exercices ultérieurs demeurera semblable.

Figure 4.3
Nombre prévu d'appels interjetés, finalisés et en attente d'une décision



	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Appels en attente d'une décision au 1er avril	5 800	5 900	5 700
Appel interjetés	5 200	4 900	4 900
Appels finalisés	5 100	5 100	5 100
Appels en attente d'une décision au 31 mars	5 900	5 700	5 500

Appels en attente d'une décision

Le nombre d'appels en attente d'une décision a crû graduellement tout au long de la dernière année, passant d'une moyenne de 5 100, le 31 décembre 2001, à 5 700 à la fin de décembre 2002, car le nombre d'appels interjetés a sans cesse excédé le nombre d'appels finalisés durant cette période. La CISR prévoit que le nombre d'appels en attente d'une décision atteindra 5 800 d'ici le 31 mars 2003. Pour 2003-2004, ce nombre devrait augmenter légèrement pour se situer à 5 900, car la CISR prévoit finaliser pratiquement autant d'appels qu'elle en recevra durant cet exercice. Pour les deux exercices ultérieurs, le nombre d'appels en attente d'une décision devrait diminuer peu à peu, pour s'établir à 5 700 à la fin de mars 2005 et à 5 500 le 31 mars 2006, si l'on tient pour acquis que le nombre d'appels interjetés après 2003-2004 diminuera légèrement.

Délai moyen de traitement (mois écoulés de la réception du dossier d'appel au prononcé de la décision)

Durant plusieurs années, le délai moyen de traitement a varié de six à sept mois. Toutefois, durant les trois premiers trimestres de 2002-2003, le délai de traitement des appels a crû légèrement en raison de la hausse du nombre d'appels interjetés et du nombre d'appels en attente d'une décision durant cette période. Pour l'exercice 2003-2004, la CISR prévoit que le délai de traitement continuera de croître pour atteindre éventuellement huit mois étant donné le nombre élevé constant d'appels interjetés et le grand nombre d'appels en attente d'une décision. Pour les deux exercices ultérieurs, le traitement devrait nécessiter un délai similaire.

Coût par appel

Le coût par appel comprend les coûts des activités associées à la gestion des cas et aux processus décisionnels. Il comprend également une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis de manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité.

Le coût moyen par appel en 2003-2004 devrait s'élever à environ 1 900 $.

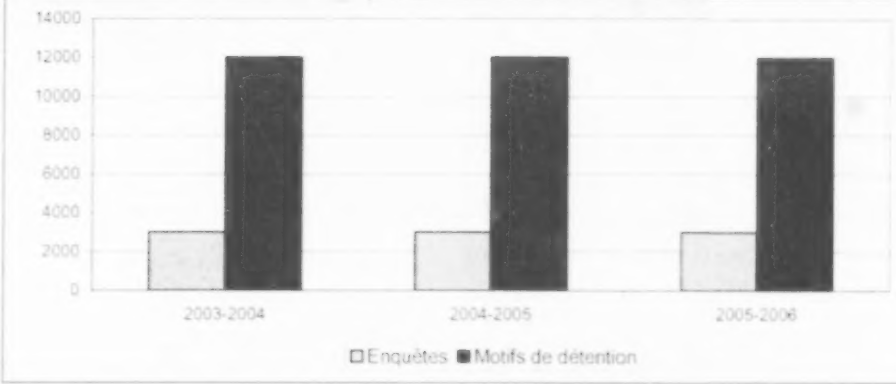
Enquêtes et examens des motifs de détention[13]

La CISR mène enquête sur les personnes soupçonnées d'avoir enfreint la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. De telles enquêtes visent à déterminer si la personne visée peut entrer ou demeurer au Canada.

La CISR contrôle par ailleurs le bien-fondé des détentions ordonnées par CIC à des fins d'immigration. Des milliers de personnes détenues chaque année ont droit au contrôle des motifs de leur détention dans les délais impartis par la LIPR. Le nombre d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention qu'effectue la CISR dépend des cas qui lui sont déférés, selon les décisions prises par CIC.

[13] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

Figure 4.4
Nombre prévu d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention finalisés



	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Enquêtes	3 000	3 000	3 000
Contrôles des motifs de détention	12 000	12 000	12 000
Total	15 000	15 000	15 000

Enquêtes finalisées

En 2003-2004, les effets de la LIPR se feront sentir sur la charge de travail de la CISR, pour ce qui est des enquêtes. Aux termes de la nouvelle loi, les agents de CIC peuvent en effet trancher les cas simples et incontestables d'interdiction de territoire de telle sorte que la CISR n'en est pas saisie. Pour cette raison, la CISR prévoit finaliser environ 3 000 enquêtes en 2003-2004, tout comme dans les deux exercices ultérieurs, soit une diminution de 20 % par rapport au nombre d'enquêtes finalisées au cours des derniers exercices. Toutefois, il est prévu que la complexité des cas dont la CISR sera saisie sera en général plus grande qu'auparavant.

Contrôles des motifs de détention finalisés

La CISR prévoit finaliser 12 000 contrôles des motifs de détention en 2003-2004 ainsi que dans les deux exercices ultérieurs, soit un nombre légèrement supérieur aux 11 000 contrôles finalisés au cours des derniers exercices, mais inférieur aux 14 000 contrôles que la CISR prévoyait finaliser selon les estimations dans son Rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003. Lorsqu'elle a rédigé ce rapport, la CISR s'attendait à ce que le nombre de contrôles des motifs de détention allait grandement augmenter du fait de la hausse prévue de la capacité de détention de CIC. Compte tenu de la capacité prévue de détention de CIC, la CISR a revu à la baisse ses prévisions quant au nombre de contrôles finalisés, lesquelles tiennent

aussi compte des tendances observées jusqu'à présent quant aux détentions.

La CISR doit respecter les délais impartis par la loi pour effectuer les contrôles des motifs de détention. Une fois mise en détention, toute personne a le droit de comparaître devant la CISR dans les 48 heures qui suivent, puis, à nouveau, dans les sept jours et, par la suite, au moins une fois aux 30 jours. Ces délais sont prévus par la LIPR et aucune exception n'est tolérée.

Par ailleurs, une nouvelle disposition s'applique désormais aux enquêtes et aux contrôles des motifs de détention : le ministre peut maintenant demander l'interdiction de communiquer tout renseignement de nature délicate. Aux termes de l'ancienne loi, le ministre ne soumettait pas nécessairement les questions de sécurité à l'examen des décideurs de la CISR[14].

Coût par enquête et contrôle des motifs de détention

Le coût moyen par enquête et contrôle des motifs de détention comprend les coûts associés à la gestion des cas et aux processus décisionnels. Il comprend également une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis de manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité.

Le coût moyen par enquête et contrôle des motifs de détention en 2003-2004 devrait s'élever à environ 970 $ et 550 $ respectivement.

[14] L'annexe 2 de la Section VI décrit plus en détail ce que signifie la LIPR pour la CISR et son incidence sur ses activités.

4.2 ÊTRE UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'AVANT-GARDE

Bien que la plupart des membres du personnel et la majeure partie des ressources de la CISR soient affectés au soutien direct des activités opérationnelles, lesquelles donnent lieu à plusieurs centaines de décisions chaque semaine, la CISR fait les investissements voulus pour demeurer un tribunal administratif d'avant-garde doté des outils nécessaires à l'exécution de son mandat. Pour y parvenir, elle doit pouvoir compter sur un personnel averti, motivé et disposant des renseignements et des outils adéquats. Elle doit aussi entretenir des liens avec les intervenants, au pays comme sur la scène internationale, du milieu de l'immigration pour partager les connaissances acquises et les pratiques exemplaires établies et en tirer avantage. Tout investissement à cet égard appuie directement les activités opérationnelles.

Les initiatives prévues pour 2003-2004 et les exercices ultérieurs viseront à appuyer les priorités essentielles de la CISR :

- réduire l'arriéré des demandes d'asile et abréger les délais de traitement;
- accroître la capacité du processus décisionnel grâce à l'amélioration de la gestion des cas;
- intégrer davantage les mesures favorisant la qualité, la cohérence et l'efficience du processus décisionnel;
- équiper l'organisation d'une infrastructure appropriée pour l'avenir.

En 2003-2004, la CISR accordera une grande priorité à accroître sa capacité organisationnelle et la modernisation de son infrastructure de gestion pour s'assurer d'être prête à relever les défis à venir. À cette fin, elle mettra en œuvre des initiatives afin de renforcer le perfectionnement professionnel et la gestion de ses ressources humaines et de moderniser ses systèmes d'information. La CISR continuera par ailleurs à apprendre des efforts d'autres pays et à partager son expertise sur la scène internationale, notamment en participant à des tribunes internationales et en échangeant de l'information et des pratiques exemplaires.

Perfectionnement professionnel et gestion responsable des ressources humaines

Dans ses activités touchant le perfectionnement professionnel et les ressources humaines, la CISR mettra l'accent sur la gestion axée sur les

compétences, les programmes de promotion de la carrière et les activités d'apprentissage à l'intention des employés. Tout au long de la période de planification, la CISR accordera une grande importance aux initiatives de formation et de perfectionnement professionnel. Les décideurs et les employés qui appuient le processus des audiences doivent disposer des outils voulus pour exécuter leurs fonctions avec efficacité, pour faire face aux pressions découlant de la charge de travail et au nouveau cadre législatif, et pour s'adapter aux changements qui découlent des importantes initiatives d'amélioration.

Perfectionnement professionnel

En 2003-2004, le plan d'apprentissage que la CISR a élaboré pour son personnel appuie ses priorités stratégiques, car il vise à aider à rehausser la qualité et la cohérence des décisions de la CISR, à réduire le délai de prononcé des décisions et à accroître la productivité générale du tribunal. Le succès de la CISR passe par des décideurs judicieux soutenus par un personnel professionnel averti et qualifié; aussi la CISR poursuivra-t-elle son projet d'élaboration de plans d'apprentissage individuels pour ses employés selon les exigences de leur poste actuel et leurs aspirations professionnelles.

Chaque année, la CISR établit un plan national d'apprentissage répondant aux besoins précis en compétences et en connaissances de son personnel. En 2003-2004, ce plan vise la consolidation des acquis et la mise à profit de la formation reçue récemment en vue de la mise en œuvre de la LIPR. Il fait en outre place aux investissements continus dans le perfectionnement professionnel et la formation au titre des moyens permettant d'intégrer davantage les mesures institutionnelles favorisant la qualité, la cohérence et l'efficience de la prise de décisions. Il met l'accent sur les qualités requises des commissaires siégeant seuls pour présider les audiences, la prise en compte des motifs regroupés de protection, les meilleures démarches à adopter dans la conduite des nouvelles catégories d'appels, l'application de la nouvelle jurisprudence, l'importance accrue des questions de sécurité dans les enquêtes et les contrôles des motifs de détention et le traitement des questions d'actualité.

Les programmes d'apprentissage sont un outil essentiel pour assurer la qualité et la cohérence du processus décisionnel et transmettre les pratiques exemplaires pour mener des audiences efficaces. Après avoir été nommés à l'issue d'une présélection axée sur les compétences, les nouveaux commissaires reçoivent une formation théorique de trois semaines, suivie d'un programme de formation en cours d'emploi d'une durée de six mois qui est adapté à leurs besoins. Ce programme a été revu et le sera de façon continue pour tenir compte des changements de fond ou de procédure attribuables au nouveau cadre législatif. Par exemple, l'obligation des décideurs en matière d'asile de présider seuls les audiences et de trancher seuls les cas est l'un des principaux changements qui a nécessité le rajustement des approches de formation.

La CISR continuera d'offrir aux commissaires expérimentés un programme de formation sur mesure en complément de la formation en groupe, qui constitue le fondement du perfectionnement professionnel à la CISR. Ce programme permet une approche plus individualisée et plus exhaustive à l'évaluation des besoins en perfectionnement professionnel des commissaires et à la réponse à ces besoins.

Tout au long de 2003-2004, la CISR donnera également des séances mensuelles de perfectionnement professionnel portant sur des questions de fond et de procédure aux nouveaux commissaires, aux commissaires expérimentés et aux employés qui appuient les commissaires dans la préparation et la conduite des audiences.

Gestion responsable des ressources humaines

En 2003-2004, la CISR se préparera au renouvellement du cadre de gestion des ressources humaines tel qu'envisagé par l'Initiative de modernisation des ressources humaines présentée récemment au Parlement. Cette transition nécessitera la participation active des gestionnaires de la fonction publique, des employés et des agents de négociation.

La CISR entreprendra un éventail d'activités pour moderniser la gestion des ressources humaines et renforcer son engagement à la promotion d'un climat d'apprentissage continu à l'interne afin de s'équiper et de se préparer pour l'avenir. Ces activités viseront notamment :

- à accroître l'imputabilité de la direction dans la gestion des ressources humaines;
- à revoir la délégation des pouvoirs des gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines afin de l'harmoniser à l'Initiative de modernisation des ressources humaines et à l'Amélioration des pratiques de gestion;
- à optimiser l'utilisation du système d'information des ressources humaines afin de maximiser les efforts et les ressources déployés au recrutement et à la conservation des effectifs, de partager avec tout le personnel des données clés sur les activités d'apprentissage et les nouveaux programmes de promotion de la carrière et d'aider à l'élaboration d'un cadre de gestion des ressources humaines axé sur les compétences;
- à élaborer une nouvelle politique intégrée relative aux congés d'études.

La CISR est par ailleurs déterminée à élaborer des plans d'action nationaux et régionaux avec les syndicats et les employés pour donner suite au Sondage de 2002 auprès des fonctionnaires fédéraux.

Utilisation novatrice et optimale de la technologie

Pour mener à bien ses projets, un effectif compétent et talentueux a besoin d'outils technologiques adéquats. De par l'emplacement géographique de ses cinq bureaux régionaux et bureaux de district, la CISR fait fond sur de vastes réseaux

de communication et d'ordinateurs pour permettre à ses décideurs et à ses employés de partager et d'échanger l'information, pour faciliter la préparation des cas, pour gérer le cheminement des cas et pour consulter les intervenants et communiquer avec eux.

Comme il a été mentionné plus haut, avec la mise en œuvre de la LIPR, la CISR prévoit développer le nouveau Système de gestion des cas intégré (SGCI) pour remplacer son actuel système de suivi des cas, qui est désuet. La CISR devra absolument consacrer beaucoup de temps et de ressources, au cours de la période de planification, pour complètement repenser ses processus de suivi des cas et développer les outils technologiques performants à l'appui.

La CISR prévoit lancer d'autres initiatives technologiques, notamment la création d'une base de données nationale des motifs de décision et l'enregistrement numérique, qui seront ultérieurement intégrées au SGCI.

Depuis sa création, la CISR a constitué une impressionnante collection de motifs de décision et de jurisprudence. Pour rehausser la qualité et la cohérence générales du processus décisionnel et améliorer la gestion des cas, elle créera, en 2003-2004, une base de données nationale des motifs de décision. Cette base de données est conçue pour donner un accès facile aux motifs en version électronique et permettra de chercher et d'extraire de l'information. Elle permettra en outre d'analyser les tendances nationales et régionales.

En 2003-2004, la CISR remplacera ses anciens enregistreurs analogiques (bandes magnétiques) utilisés dans les salles d'audience par des appareils d'enregistrement numérique qui permettront d'améliorer la qualité du son, de réduire les besoins en archivage, d'accéder directement et rapidement aux transcriptions et de réduire les coûts.

Amélioration des pratiques de gestion

Afin de disposer des outils voulus pour relever les défis actuels et de se préparer pour l'avenir, la CISR poursuivra la mise à exécution de son initiative d'Amélioration des pratiques de gestion, laquelle intègre les principes de la modernisation de la fonction de contrôleur établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette initiative repose sur les quatre piliers du processus décisionnel de la gestion : l'intégration des renseignements financiers et non financiers; l'approche solide à la gestion des risques; des options de prestation souples compte tenu des systèmes de contrôle opportuns; les valeurs et les principes éthiques sains dans la prestation des services publics.

Plusieurs mesures, qui feront partie d'une approche intégrée, ont déjà été lancées et se poursuivront au cours de la période de planification :

- à l'appui du Bureau de l'amélioration des pratiques de gestion, un groupe de travail composé de membres de la direction et d'experts fonctionnels établit un plan d'action intégré et cohérent visant à regrouper toutes les mesures et initiatives en matière d'amélioration de la gestion;

- la CISR élabore un modèle de planification et de budgétisation par activités afin d'intégrer ses renseignements financiers et non financiers et d'améliorer la planification et la gestion de la charge de travail et des ressources;
- la CISR élabore également un cadre de gestion des risques qu'elle intégrera à la prise de décisions stratégiques;
- la CISR met à jour sa politique de vérification interne et élabore un plan de vérification interne en fonction du risque;
- la CISR met en œuvre, conjointement avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le cadre de la politique nationale sur les locaux afin de mieux gérer et planifier l'utilisation des locaux. TPSGC envisage d'assimiler ce projet-pilote aux pratiques exemplaires à partager avec les autres ministères et organismes.

En 2003-2004, la CISR prendra d'autres mesures à l'égard des quatre piliers susmentionnés de la modernisation de la fonction de contrôleur, et mettra particulièrement l'accent sur les valeurs et les principes éthiques. L'intention est, à long terme, de mieux intégrer les valeurs, les grands risques, les intérêts des clients et des intervenants et l'information sur le rendement aux décisions opérationnelles et aux plans d'activités.

La CISR a dû revoir le calendrier des mesures susmentionnées en raison des préparatifs de la mise en œuvre de la LIPR, mais elle n'en demeure pas moins déterminée à mener cette initiative à bon terme, afin d'accroître sa capacité organisationnelle et de demeurer un tribunal d'avant-garde.

Reconnaissance de particuliers et d'organisations sur la scène nationale et internationale

La CISR fait partie intégrante du portefeuille canadien de l'immigration et du statut de réfugié. Elle tient par ailleurs un rôle important, sur la scène internationale, dans les affaires intéressant les réfugiés. En tant que chef de file mondial et tribunal d'avant-garde, la CISR est résolue à partager les pratiques exemplaires, à promouvoir les droits humains et à prendre part à l'évolution des questions internationales. Les liens qu'elle tisse avec les intervenants à l'étranger lui permettent de se tenir au fait des tendances et des pratiques nouvelles dans les autres pays.

Consultations intergouvernementales

La CISR continue de jouer un rôle de premier plan dans les activités du groupe de travail des renseignements sur les pays d'origine, sous l'égide du Groupe des consultations intergouvernementales (GCI) sur les politiques d'asile, de reconnaissance du statut de réfugié et de migration en Europe, en Amérique du Nord et en Australie. Elle participe aussi aux travaux du groupe de travail des données du GCI, qui analyse les données comparatives sur les demandes d'asile présentées dans les divers pays membres du GCI.

Le groupe de travail des renseignements sur les pays d'origine du GCI s'emploie à accroître la capacité d'échange de l'information entre les États membres

et fait état des pratiques exemplaires dans la production et la diffusion de la documentation sur les pays d'origine. En 2003, le groupe de travail des renseignements sur les pays d'origine, en collaboration avec d'autres groupes de travail du GCI, prévoit tenir des ateliers pluridisciplinaires au Nigéria et en Russie. La CISR continuera de fournir des renseignements et des conseils aux pays — qu'ils soient membres ou non du GCI — qui mettent sur pied des services de renseignements sur les pays d'origine.

En participant aux activités de ces groupes de travail, la CISR se tient au fait de l'évolution des sources de renseignements sur les pays d'origine, constate les résultats obtenus par les systèmes de détermination du statut de réfugié des États membres du GCI, et tire avantage de l'expérience et des pratiques exemplaires d'autres pays d'accueil. Elle profite par ailleurs de l'occasion pour partager conseils et information.

Association internationale des juges aux affaires des réfugiés

Grâce à sa participation aux travaux de l'Association internationale des juges aux affaires des réfugiés (AIJAR), la CISR se tient au fait des pratiques juridiques internationales touchant les réfugiés et de l'évolution de celles-ci. Elle profite aussi de cette tribune pour partager ses pratiques avec la communauté internationale. D'ailleurs, les décideurs de la communauté internationale qui traitent des questions relatives aux réfugiés reconnaissent de longue date les efforts que le Canada déploie à la promotion des pratiques exemplaires, à preuve les travaux de la CISR avec l'AIJAR, créée en 1997 pour promouvoir la normalisation des pratiques, des procédures et de l'interprétation du droit applicable aux réfugiés partout dans le monde. Le vice-président de la Section de la protection des réfugiés est membre du Conseil exécutif et président du Comité de perfectionnement professionnel de l'AIJAR.

En 2003-2004, la CISR poursuivra sa participation aux activités des groupes de travail de l'AIJAR chargés d'étudier diverses questions de droit et de procédure touchant les réfugiés. Elle continuera aussi à soutenir activement l'AIJAR par l'entremise du Comité de perfectionnement professionnel et des activités de formation des juges du monde entier. Par exemple, la CISR a participé récemment à un séminaire sur le droit des réfugiés à l'intention des juges de la Ligue des États arabes (au Caire) et à la conférence annuelle du Refugee Legal Centre au Royaume-Uni.

Par ses travaux avec l'AIJAR et d'autres organismes, la CISR a contribué à la mise sur pied de systèmes de détermination du statut de réfugié tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Plusieurs pays ont emboîté le pas au Canada dans de nombreuses initiatives visant le droit et les pratiques touchant les réfugiés, notamment l'adoption de lignes directrices régissant la persécution liée au sexe modelées sur les directives de la CISR.

En effet, les États-Unis et le Royaume-Uni ont tous deux adopté des directives similaires à celles de la CISR[15] pour régir l'audition de demandes d'asile fondées sur la crainte de persécution du fait du sexe.

Études comparatives d'autres systèmes de détermination du statut de réfugié

En tant que chef de file mondial dans le processus de détermination du statut de réfugié, la CISR cherche toujours de nouveaux moyens plus efficients de réaliser son mandat. Plusieurs pays industrialisés ont adopté des systèmes créatifs et efficaces de détermination du statut de réfugié. La CISR continuera de comparer son système à celui d'autres pays. Elle pourra ainsi mieux comprendre les nouvelles tendances et voir les différentes approches et les solutions novatrices adoptées dans d'autres pays.

HCR/L. Taylor

En tant que chef de file mondial dans le processus de détermination du statut de réfugié, la CISR cherche toujours de nouveaux moyens plus efficients de réaliser son mandat.

[15] Pour plus d'information sur les revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe, voir www.cisr.gc.ca/fr/apropos/directives/femmes/index_f.htm.

4.3 ÊTRE UN PARTENAIRE INNOVATEUR DU SYSTÈME D'IMMIGRATION DU CANADA

La CISR reconnaît qu'il est de plus en plus important de créer et d'entretenir des relations de travail efficaces avec les intervenants et ses partenaires si elle veut conserver un système d'immigration canadien qui soit efficace et proactif. La section qui suit énonce les initiatives précises qui contribueront à la création et au maintien des relations avec CIC et d'autres intervenants. Ces initiatives tablent sur la collaboration et la communication de qualité que la CISR a établies avec les intervenants et ses partenaires au cours des dernières années, surtout durant les préparatifs et la mise en œuvre de la LIPR.

Approche intégrée à la gestion du portefeuille

Relation avec Citoyenneté et Immigration Canada

En tant que partenaires principaux du portefeuille visant les immigrants et les réfugiés, CIC et la CISR continueront d'améliorer les communications et de concerter leurs efforts sur des questions liées à la gestion globale du portefeuille. Cette relation avec CIC doit reconnaître l'importance de maintenir l'indépendance institutionnelle de la CISR et l'indépendance de ses décideurs, et le fait que CIC peut comparaître en tant que partie aux instances de la CISR.

En 2003-2004, CIC et la CISR s'appuieront sur les assises qu'ils ont jetées durant les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LIPR. Au titre des priorités, ils feront le suivi de l'application de la nouvelle loi. La CISR travaillera de concert avec CIC pour trouver des réponses appropriées aux questions de mise en œuvre et aux autres questions liées à la gestion du portefeuille. Ils continueront à s'échanger les renseignements pertinents à l'appui de la détection rapide des demandeurs d'asile susceptibles de compromettre la sécurité et à collaborer à la gestion des cas. L'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis, qui devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année à venir, nécessitera la mise en place et le suivi des procédures à l'appui de son application, ainsi que l'évaluation continue de ses effets sur le système canadien d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

L'*Entente cadre administrative* de 1996, qui établit clairement la relation administrative entre CIC et la CISR, sera revue au cours du prochain exercice. Elle sera modifiée à la lumière de la LIPR et de l'évolution de la situation depuis son adoption afin de tenir compte de la situation actuelle et des initiatives respectives de gestion des cas destinées à répondre aux grands défis de 2003-2004.

Élaboration des politiques

Les politiques opérationnelles novatrices de la CISR, qui visent à promouvoir l'uniformité, la simplicité et l'équité des processus du tribunal, à faciliter la prise de décisions, à appuyer et à améliorer la gestion des cas, sont essentielles à l'application efficace de la législation. La CISR, en consultation avec les intervenants, élabore, met en place et adapte ses politiques opérationnelles pour répondre aux besoins nouveaux et aux priorités stratégiques.

Au cours du dernier exercice, la CISR a concentré ses travaux, pour ce qui est des politiques, au soutien de la mise en œuvre de la LIPR. En 2003-2004, elle mettra l'accent sur la détermination et la réponse aux besoins en politiques suscités par ses efforts de normalisation des processus, d'amélioration de la gestion des cas et d'intégration poussée des mesures favorisant la qualité, la cohérence et l'efficacité.

Relations efficaces avec les clients et les intervenants

La CISR estime qu'il est très important d'entretenir des relations efficaces avec les intervenants externes. Le dialogue et la collaboration continus que la CISR a établis avec les intervenants aident cette dernière à répondre à ses priorités stratégiques et contribuent à la consolidation graduelle des nouvelles dispositions législatives. La CISR prévoit déployer des efforts continus en vue de mousser les relations avec les intervenants, notamment par les moyens suivants :

- la présence à une tribune d'intervenants connue sous le nom de Comité consultatif sur les pratiques et les procédures;
- des mesures visant à appuyer les parties non représentées;
- le suivi continu du Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires;
- l'exécution des phases initiales de la vaste initiative d'Amélioration du service.

Comité consultatif sur les pratiques et les procédures

Le Comité consultatif sur les pratiques et les procédures (CCPP) est une tribune importante qui permet à la CISR de créer et d'entretenir des relations efficaces avec ses intervenants. Grâce à ses réunions semestrielles et à ses téléconférences périodiques, le CCPP offre une occasion pour échanger de l'information, trouver des solutions à des questions d'intérêt mutuel et comprendre les positions respectives. Il se compose de représentants d'organisations telles que l'Association du Barreau canadien, les associations d'avocats en immigration et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces organisations constituent un ensemble d'intervenants qui jouent un rôle de premier plan dans l'efficacité des processus de la CISR.

L'année dernière, il est devenu de plus en plus important de travailler en étroite collaboration avec les intervenants lorsque la CISR s'affairait à préparer la mise en œuvre de la LIPR. En 2003-2004, la CISR entend faire fond sur le dialogue soutenu qu'elle a établi pour améliorer ses travaux. Des réunions et des séances d'information permettront de discuter de la consolidation graduelle des nouvelles dispositions législatives et de cerner d'autres questions d'intérêt mutuel, notamment les besoins des demandeurs d'asile vulnérables.

En outre, les bureaux régionaux et les bureaux de district de la CISR contribueront à créer et à maintenir des relations efficaces par le truchement de tribunes établies avec les intervenants locaux.

Appui aux parties non représentées et aux conseils non juristes

La CISR continuera de mettre en place des mesures pour répondre aux besoins particuliers des parties non représentées, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile, des appelants ou des conseils non juristes qui comparaissent devant elle. Ces mesures sont particulièrement importantes pour assurer l'équité des processus de la CISR et faciliter l'accès à la justice. Au nom de l'équité, il est essentiel que les intéressés soient prêts à présenter leur cas avec efficacité et qu'ils bénéficient de conseils et d'un soutien.

À cet effet, la Section d'appel de l'immigration prévoit continuer à donner des séances d'information en immigration pour aider à accroître l'accessibilité et l'efficience de la procédure d'appel. Ces séances font suite aux récents travaux de la Section pour mettre ses *Guides à l'intention des appelants non représentés*[16] à jour en fonction de la nouvelle loi, des nouveaux règlements et des nouvelles règles.

La CISR prévoit en outre travailler de concert avec les intervenants clés afin d'explorer les possibilités d'élaborer d'autres outils pour aider les personnes non représentées qui ont affaire avec la CISR. Elle s'appuiera pour ce faire sur l'étroite collaboration établie avec les intervenants clés en 2002, qui a permis de terminer la première phase d'un projet

[16] Disponibles à www.cisr.gc.ca/fr/apropos/sections/sai/guides/guides_f.htm.

visant à mieux répondre aux besoins des demandeurs d'asile, et plus particulièrement les demandeurs d'asile non représentés. En 2003, avec l'aide de nombreux intervenants clés, la CISR a publié un document intitulé *Aperçu du processus de demande d'asile*[17], qui fait le survol, dans un langage clair et simple, du processus complet de protection des réfugiés, depuis le point d'entrée au Canada jusqu'à l'obtention de la résidence permanente ou, selon le cas, jusqu'au renvoi. Elle expédie maintenant ce document aux points d'entrée et aux organismes non gouvernementaux.

Au cours de la période de planification, la CISR explorera les autres domaines où une approche coopérative permettrait éventuellement d'améliorer les outils destinés aux parties non représentées qui comparaissent devant elle.

Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires

La CISR a été le premier tribunal administratif fédéral à établir une procédure officielle de traitement des plaintes du public concernant la conduite des commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil. Le Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires, adopté en octobre 1999, reconnaît que des normes de conduite élevées sont exigées des agents de l'État, comme les commissaires de la CISR, qui se sont vu confier la responsabilité de rendre des décisions quasi judiciaires qui influent profondément sur la vie des gens. En 2003-2004, la CISR continuera de faire le suivi de l'application du Protocole, et prendra au besoin les correctifs voulus.

Initiative d'amélioration du service

Dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, le gouvernement s'est engagé à accroître de façon importante et quantifiable la satisfaction des clients envers ses services. L'Initiative d'amélioration du service, mise en œuvre à l'échelle du gouvernement et progressivement par les ministères et organismes, vise à accroître d'au moins 10 % la satisfaction des clients d'ici 2005.

La CISR a dû repousser le lancement de cette initiative pour se consacrer aux préparatifs de la mise en œuvre de la LIPR, mais elle n'en a pas moins amélioré sa faculté de répondre aux besoins de ses clients. Par exemple, elle a refait son site Web afin de donner un accès rapide et en temps opportun à ses documents. Elle a en outre tenu compte des besoins de ses clients dans la refonte de ses formulaires et, comme il a été mentionné plus haut, a élaboré des guides pour aider les parties et les conseils non juristes.

Pour la CISR, la première phase devrait débuter en 2003-2004. Elle servira à cerner les services clés qui seront visés par l'initiative, à établir des normes pour la prestation de ces services et à mesurer le degré de satisfaction des clients afin d'établir un point de référence. Il convient de noter que cette initiative ne servira pas

[17] Disponible à www.cisr.gc.ca/fr/apropos/sections/spr/asile/index_f.htm.

à mesurer le degré de satisfaction à l'égard des décisions quasi judiciaires rendues par la CISR.

La deuxième phase, qui se déroulera durant la période de planification, servira à fixer des objectifs annuels de satisfaction des clients, à élaborer des plans d'amélioration du service à la lumière des priorités des clients et à rendre compte du rendement en fonction des normes de service.

La troisième phase de l'initiative se déroulera sur une base continue. La CISR continuera de fixer des objectifs annuels en matière de satisfaction des clients, d'élaborer des plans d'amélioration des services, de mesurer le degré de satisfaction des clients et de rendre compte des progrès réalisés.

Réceptivité aux questions d'actualité

La CISR continuera de renforcer sa faculté de réagir aux questions d'actualité dans un environnement en constante évolution. La mise en place de plans d'intervention d'urgence et de voies de communication efficaces avec les intervenants permet à la CISR de réagir rapidement à des situations changeantes. Des stratégies efficaces sont essentielles pour pouvoir maintenir l'intégrité du système d'immigration et susciter la confiance et l'appui des Canadiens.

UNHCR/J Morland

V. ORGANISATION

5.1 Mandat et rôle

Créée par une loi du Parlement du Canada en 1989, la CISR est le plus grand tribunal administratif du Canada qui remplit des fonctions quasi judiciaires. Son mandat lui est confié aux termes de la partie 4 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

La CISR est un tribunal indépendant chargé :

- de trancher les demandes d'asile présentées au Canada;
- de statuer sur les enquêtes et les contrôles des motifs de détention;
- d'entendre les appels contre le refus des demandes de parrainage, contre les mesures de renvoi ainsi que les décisions touchant l'obligation de résidence, de même que les appels interjetés par le ministre contre les décisions rendues dans le cadre des enquêtes.

5.2 Détail par secteur d'activité

La CISR est dotée de quatre secteurs d'activité qui, collectivement, représentent toutes les activités du tribunal :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et examens des motifs de détention[18];
- Gestion et services généraux.

Les trois premiers secteurs d'activité comprennent toutes les fonctions décisionnelles de la CISR, y compris les activités liées à la préparation des cas et aux recherches, à la mise au rôle des audiences, au soutien technologique, à l'interprétation en langues étrangères, aux services de soutien, aux services administratifs et aux services de secrétariat.

Le quatrième secteur d'activité, Gestion et services généraux, appuie la CISR dans ses fonctions décisionnelles grâce à une gamme de services, notamment dans les domaines de la gestion des cas, de la planification et des politiques, de la recherche sur les pays d'origine, des services juridiques, des ressources humaines, des services financiers et administratifs, du perfectionnement professionnel, des communications et de la technologie de l'information.

Détermination du statut de réfugié

L'objectif de ce secteur d'activité est de trancher les demandes d'asile présentées par des personnes au Canada. Sous le régime de la LIPR, les décisions à cet effet doivent tenir compte non seulement de la crainte de persécution du fait de la race, de la religion, de la nationalité, de l'appartenance à un groupe social ou des opinions politiques (comme c'était le cas aux termes de la *Loi sur l'immigration*), mais aussi du risque de torture, de la menace à la vie et du risque de peines ou de traitements cruels et inusités. C'est grâce à ce secteur d'activité que le Canada

[18] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

remplit ses obligations en tant que signataire de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951, du Protocole de 1967 s'y rapportant et de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*.

En 2003-2004, les dépenses prévues pour ce secteur d'activité s'élèvent à 69,4 millions de dollars.

Appels en matière d'immigration

Le secteur d'activité Appels en matière d'immigration permet aux personnes qui suivent de se faire entendre par un tribunal quasi judiciaire :

- les citoyens canadiens et les résidents permanents dont la demande de parrainage au titre du regroupement familial a été rejetée;
- les résidents permanents, les personnes protégées et les titulaires de visa de résident permanent contre qui pèse une mesure de renvoi du Canada;
- les résidents permanents à l'égard desquels un agent de CIC a conclu, à l'étranger, au non-respect de l'obligation de résidence;
- le ministre, qui peut en appeler de toute décision rendue par la Section de l'immigration dans le cadre d'une enquête.

En 2003-2004, les dépenses prévues pour ce secteur d'activité s'élèvent à 5,7 millions de dollars.

Enquêtes et examens des motifs de détention[19]

L'objectif du secteur d'activité Enquêtes et examens des motifs de détention est :

- de tenir des enquêtes sur des personnes considérées interdites de territoire au Canada;
- de procéder au contrôle des motifs de détention des personnes détenues pour des raisons d'immigration.

Ce secteur d'activité aide à la sauvegarde de la sécurité de la société canadienne en procédant :

- à des enquêtes sur des personnes qui demandent à entrer au Canada ou qui y sont déjà et qui sont considérées comme étant interdites de territoire;
- au contrôle des motifs de détention des personnes détenues à des fins d'interrogatoire, d'enquête ou de renvoi.

En 2003-2004, les dépenses prévues pour ce secteur d'activité s'élèvent à 5,6 millions de dollars.

Gestion et services généraux

L'objectif du secteur d'activité Gestion et services généraux, qui soutient les trois autres secteurs d'activité, est de :

- soutenir la prise de décisions à la CISR;
- améliorer la capacité de la CISR de rendre, en temps opportun, des décisions judicieuses, équitables et cohérentes;

[19] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

- fournir à la CISR des processus de gestion et des services administratifs efficaces;
- promouvoir l'efficacité organisationnelle;
- soutenir l'adaptation de la CISR à l'évolution de la situation.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, ce secteur d'activité :

- coordonne la planification et l'élaboration des politiques de la CISR;
- voit à l'élaboration des processus de gestion des cas nécessaires au soutien du processus décisionnel;
- fournit des services administratifs et des services de gestion des ressources financières et humaines, notamment pour ce qui est de l'embauche, de la classification, de la formation et des relations avec les employés;
- gère l'infrastructure de la technologie de l'information destinée à soutenir le processus décisionnel et l'évaluation du rendement;
- gère les communications internes et externes de la CISR.

Sont également compris les services qui appuient directement les opérations quotidiennes des trois autres secteurs d'activité, tels les systèmes de gestion des cas, les services juridiques, la recherche sur les pays d'origine et les services de traduction. Ce secteur d'activité voit également à soutenir les initiatives pangouvernementales, notamment l'Initiative de modernisation des ressources humaines, l'Initiative d'amélioration du service, la Modernisation de la fonction de contrôleur et le Gouvernement en direct.

En 2003-2004, les dépenses prévues pour ce secteur d'activité s'élèvent à 54,6 millions de dollars, comprenant 25,8 millions de dollars de fonds en vue de se conformer aux exigences en matière de traduction de la CISR attribuables à l'arrêt *Devinat c. Canada*, une décision rendue par la Cour d'appel fédérale concernant la *Loi sur les langues officielles*. Y sont également inclus les fonds prévus pour les activités opérationnelles, comme les services juridiques et la recherche sur les pays d'origine.

5.3 Responsabilités

Le président est le premier dirigeant de la CISR ainsi que son porte-parole. Il assure un leadership et une orientation globale au tribunal. Il est tenu d'articuler et de promouvoir la vision de la CISR, qui unie tout le personnel vers un objectif commun, soit de rendre en temps opportun des décisions équitables sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés. En plus des vastes responsabilités qui lui incombent en matière de gestion des personnes nommées par décret, il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi afin d'aider les décideurs à accroître la cohérence, la qualité et l'efficacité du processus décisionnel. Le président rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre de Citoyenneté et Immigration.

Le directeur exécutif fait fonction d'administrateur en chef des opérations de la CISR et rend des comptes au président de la CISR. Il est responsable des opérations et de l'administration globale du tribunal. Le directeur exécutif, de qui

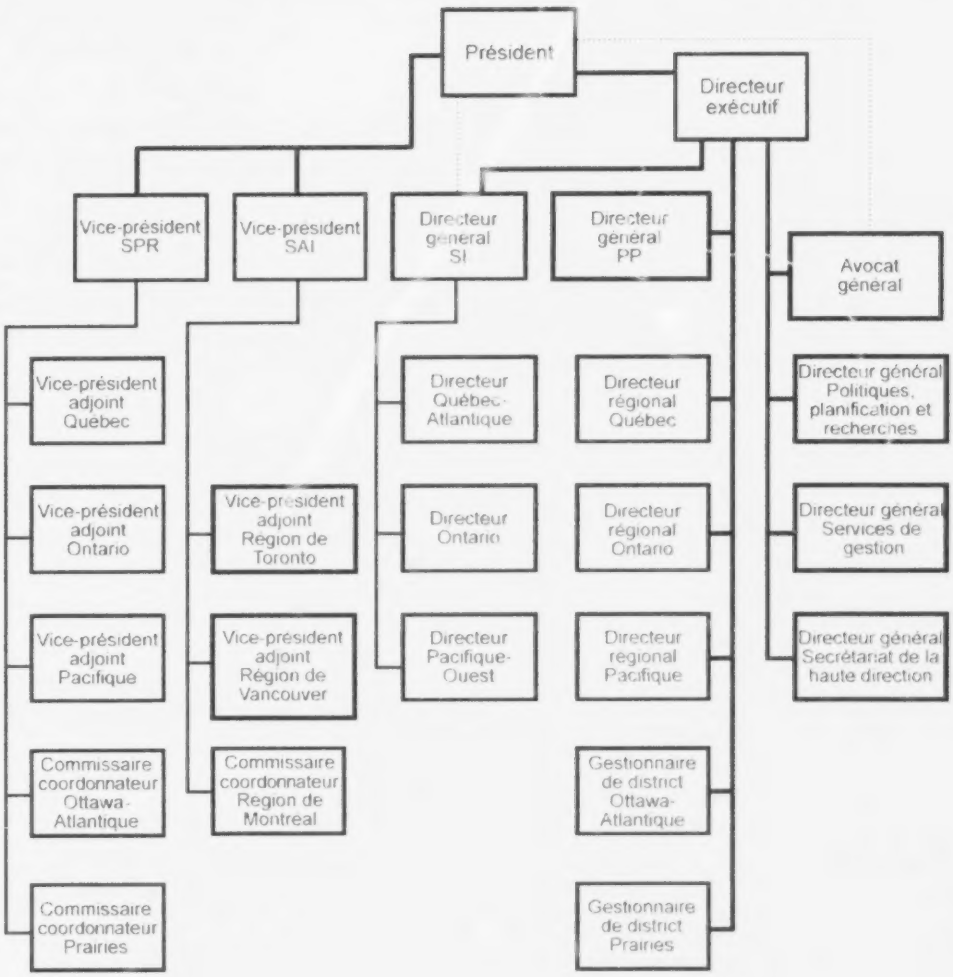
relèvent environ 850 fonctionnaires, y compris ceux qui assurent un soutien direct aux activités décisionnelles, est aussi directement responsable des résultats du secteur d'activité Gestion et services généraux.

Deux vice-présidents et un directeur général, chacun responsable d'une section, rendent compte au président de la CISR :

- le vice-président de la Section de la protection des réfugiés, nommé par décret du gouverneur en conseil, est responsable d'environ 194 décideurs;
- le vice-président de la Section d'appel de l'immigration, également nommé par décret du gouverneur en conseil, est responsable d'environ 29 décideurs;
- le directeur général de la Section de l'immigration, nommé sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, est responsable d'environ 34 décideurs.

Le siège de la CISR est situé à Ottawa. La CISR compte des bureaux régionaux à Montréal, à Toronto et à Vancouver ainsi que des bureaux de district à Ottawa et à Calgary.

Figure 5.1
Organigramme



Légende

SPR	Section de la protection des réfugiés
SAI	Section d'appel de l'immigration
SI	Section de l'immigration
PP	Perfectionnement professionnel

Figure 5.2
Dépenses prévues (en millions de dollars)

	Prévisions des dépenses 2002-2003	Dépenses prévues 2003-2004	Dépenses prévues 2004-2005	Dépenses prévues 2005-2006
Détermination du statut de réfugié	62,6	**69,4**	56,6	56,6
Appels en matière d'immigration	5,5	**5,7**	5,7	5,7
Enquêtes et contrôles des motifs de détention	4,8	**5,6**	5,6	5,6
Gestion et services généraux	50,7	**54,6**[29]	53,2	53,2
***Total du Budget principal des dépenses**	123,7	**135,3**	121,1	121,1
Rajustements	13,6			
Dépenses nettes prévues	137,3	**135,3**	121,1	121,1
Plus : coût des services reçus à titre gracieux	18,3	**19,8**	18,8	18,8
***Coût net du programme**	155,6	**155,1**	139,9	139,9
Équivalents temps plein	1 200	**1 200**	1 100	1 100

*Les chiffres ont été arrondis; leur somme peut donc ne pas être égale au total.

La tendance des dépenses prévues pour les années à venir témoigne de l'échéance du financement temporarisé pour l'absorption de la charge de travail accrue et la réduction de l'arriéré des demandes d'asile.

[29] Comprenant 25,8 millions de dollars consacrés à la traduction des décisions. Comprenant également les fonds prévus pour les activités opérationelles, comme les services juridiques et la recherche sur les pays d'origine.

VI. ANNEXES

Annexe 1 : Renseignements financiers

Figure 6.1 Coût net du programme pour l'exercice visé (en millions de dollars)	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Dépenses prévues	**135,3**
Plus : Services reçus sans frais	
Locaux fournis par TPSGC	**13,9**
Contributions de l'employeur aux primes du régime d'assurance des employés et dépenses payées par le SCT	**5,7**
Traitements et dépenses connexes liés aux services juridiques fournis par Justice Canada	**0,1**
Coût net du programme pour 2003-2004	**155,1**

Figure 6.2 Dépenses nettes prévues et équivalents temps plein par secteur d'activité (en millions de dollars)	Prévisions des dépenses 2002-2003	Dépenses prévues 2003-2004	Dépenses prévues 2004-2005	Dépenses prévues 2005-2006
Détermination du statut de réfugié	69,7	**69,4**	56,6	56,6
Appels en matière d'immigration	5,7	**5,7**	5,7	5,7
Enquêtes et contrôles des motifs de détention	5,6	**5,6**	5,6	5,6
Gestion et services généraux	56,3	**54,6**	53,2	53,2
Total	137,3	**135,3**	121,1	121,1
ETP	1 200	**1 200**	1 100	1 100

Annexe 2 : Ce que signifie la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour la CISR

La LIPR a consolidé la prise de décisions en matière d'asile à la CISR en exigeant que celle-ci rende des décisions suivant les obligations internationales et nationales du Canada, et ce, relativement à deux nouveaux motifs. Jadis, pour déterminer si le revendicateur était bel et bien réfugié au sens de la Convention[21], la CISR devait évaluer s'il nécessitait une protection du fait qu'il craignait avec raison, dans son pays, la persécution motivée par sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social ou ses opinions politiques. Désormais, la CISR doit également déterminer si une personne est exposée au risque de torture, à une menace à sa vie ou au risque de peines ou traitements cruels et inusités. Cette responsabilité incombait, en vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, à CIC.

Il s'agit là d'un changement important pour la CISR. En effet, les décideurs doivent maintenant élargir la portée de leur examen pour mettre à jour l'information requise pour rendre leurs décisions en fonction de motifs susmentionnés. Ils doivent donc apprendre à maîtriser des domaines du droit international et du droit interne qui étaient jusque là inconnus à la CISR. Dans certains cas, le personnel de la CISR doit pousser les travaux et la recherche préalables à l'audience afin d'explorer en profondeur une plus grande gamme de questions de droit et de preuve.

Par ailleurs, aux termes de la LIPR, la majorité des demandes d'asile sont désormais tranchées par un commissaire siégeant seul. La CISR a accru le recours à des tribunaux « constitués d'un seul commissaire » sous le régime de l'ancienne loi, qui prévoyait une telle possibilité avec le consentement du revendicateur. Maintenant, les tribunaux à un seul commissaire sont devenus la règle; tous les décideurs ont reçu une formation en conséquence pour entendre et trancher seuls les demandes d'asile.

La LIPR se répercute également sur les processus d'appel en matière d'immigration de la CISR. La majeure partie des appels de ce genre sont interjetés par des citoyens canadiens et des résidents permanents qui parrainent des membres de la catégorie du regroupement familial, à l'étranger, dont la demande de résidence permanente a été refusée. La réglementation prise en application de la LIPR, qui prévoit de nouvelles catégories de personnes qui peuvent se faire parrainer, ne manquera pas d'avoir une incidence sur les activités de la CISR. Par exemple, une personne peut maintenant parrainer son conjoint de fait ou son partenaire conjugal. Si CIC décide de refuser la demande présentée par une telle personne et que cette décision est portée en appel, la CISR doit maintenant interpréter certaines notions, notamment celle d'« union de fait » ou de « partenaire conjugal », pour ensuite évaluer si la preuve établit une telle union.

[21] S'entend de la *Convention relative au statut des réfugiés* des Nations Unies de 1951.

Ces nouvelles dispositions ajouteront à la charge de travail des commissaires chargés d'entendre les appels en matière d'immigration.

La CISR est également saisie d'une nouvelle catégorie d'appels, à savoir : les appels interjetés contre les décisions constatant le non-respect de l'obligation de résidence rendues à l'étranger par CIC.

De même, la LIPR renferme des dispositions qui ont une incidence sur la façon dont la CISR conduit certaines instances. Aux termes de l'ancienne loi, le ministre ne soumettait pas nécessairement les questions de sécurité à l'examen des décideurs de la CISR. CIC devait communiquer cette information à la personne visée s'il voulait que le décideur de la CISR en tienne compte. Sous le régime de la nouvelle loi, le ministre peut, par mesure de sécurité, demander l'interdiction de communiquer les renseignements de nature délicate dans les appels, les enquêtes et les contrôles des motifs de détention. Pour trancher pareille demande, la CISR suivra la même procédure que celle appliquée par la Cour fédérale lorsqu'elle détermine le caractère raisonnable des « attestations de sécurité » et prendra en considération les facteurs tels que la sécurité nationale et la sécurité des personnes pour déterminer s'il y a lieu de communiquer ou non l'information de nature délicate à la personne visée par l'instance. Cette procédure ajoutera à la complexité des délibérations.

Outre les changements mentionnés ci-dessus, la LIPR renferme des dispositions qui, conjointement, aideront à accroître la qualité, la cohérence et l'efficience du processus décisionnel à la CISR :

- le président de la CISR a maintenant le pouvoir de désigner « guides jurisprudentiels » certaines décisions de la CISR;
- la CISR peut constituer des tribunaux composés de trois commissaires pour entendre certaines demandes d'asile ou certains appels en matière d'immigration afin d'éliminer les incohérences, les interprétations divergentes de la loi et des questions nouvelles et d'étayer les stratégies de formation;
- toutes les décisions définitives doivent maintenant être motivées. Les motifs de décisions accroissent en effet la transparence du processus décisionnel et permettent de faire un meilleur suivi sans compromettre l'indépendance des décideurs.

La LIPR prévoit par ailleurs la création, à la CISR, de la Section d'appel des réfugiés (SAR) où s'adresseront les demandeurs d'asile déboutés et le ministre pour en appeler des décisions en matière d'asile. Cette nouvelle section vise à améliorer la cohérence des décisions en matière d'asile. Quoi qu'il en soit, l'entrée en vigueur des dispositions créant la SAR a été reportée pour permettre à la CISR de se concentrer pleinement sur la mise en œuvre des dispositions plus pressantes de la nouvelle loi, de réduire le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision et d'abréger ses délais de traitement.

Annexe 3 : Autres renseignements

Dispositions législatives et réglementaires appliquées

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
(L.C. de 2001, ch. 27)

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés
(DORS/2002-227)

Règles de la Section de la protection des réfugiés
(DORS/2002-228)

Règles de la Section de l'immigration
(DORS/2002-229)

Règles de la Section d'appel de l'immigration
(DORS/2002-230)

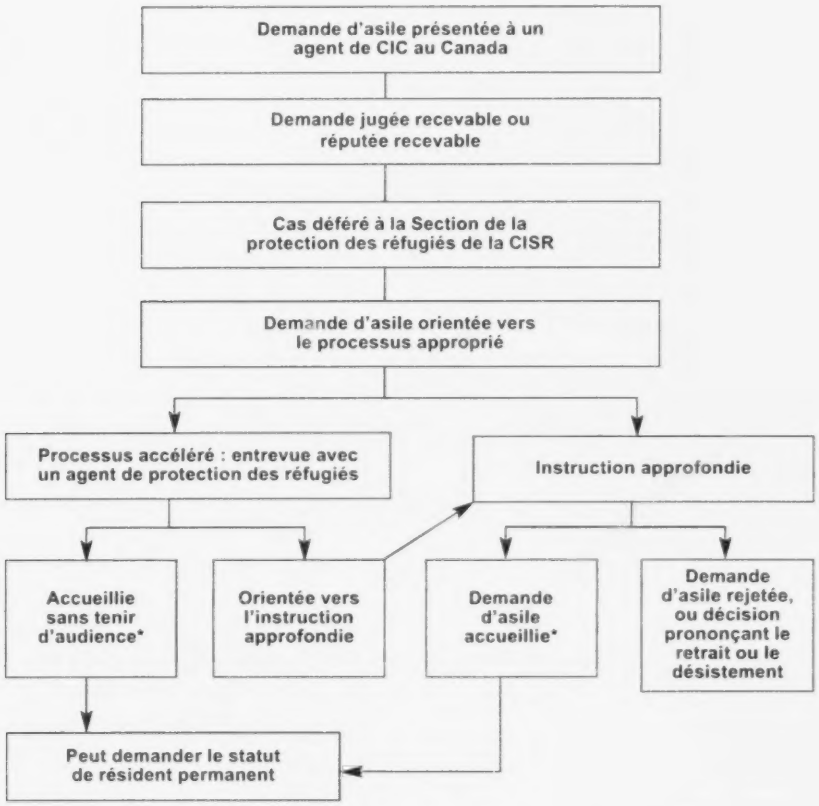
Règles sur le serment professionnel ou la déclaration (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)
(DORS/2002-231)

Renseignements complémentaires

Pour de plus amples renseignements sur la CISR, visitez le site Web de la CISR, au www.cisr.gc.ca, ou communiquez avec la Direction des communications, au (613) 947-0803.

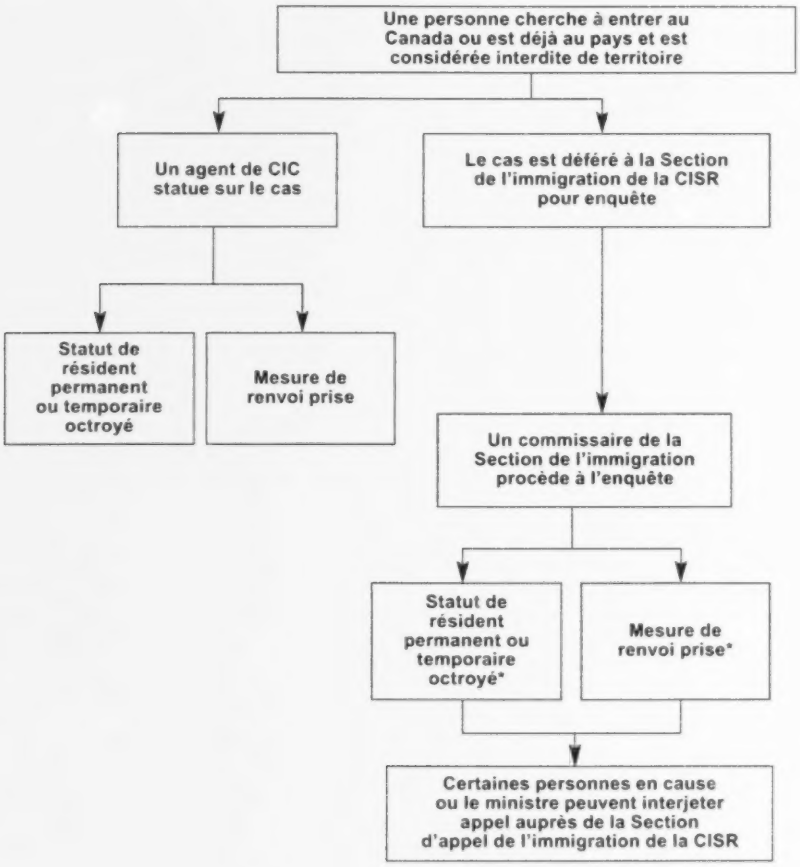
Annexe 4 : Processus de la CISR

Présenter une demande d'asile



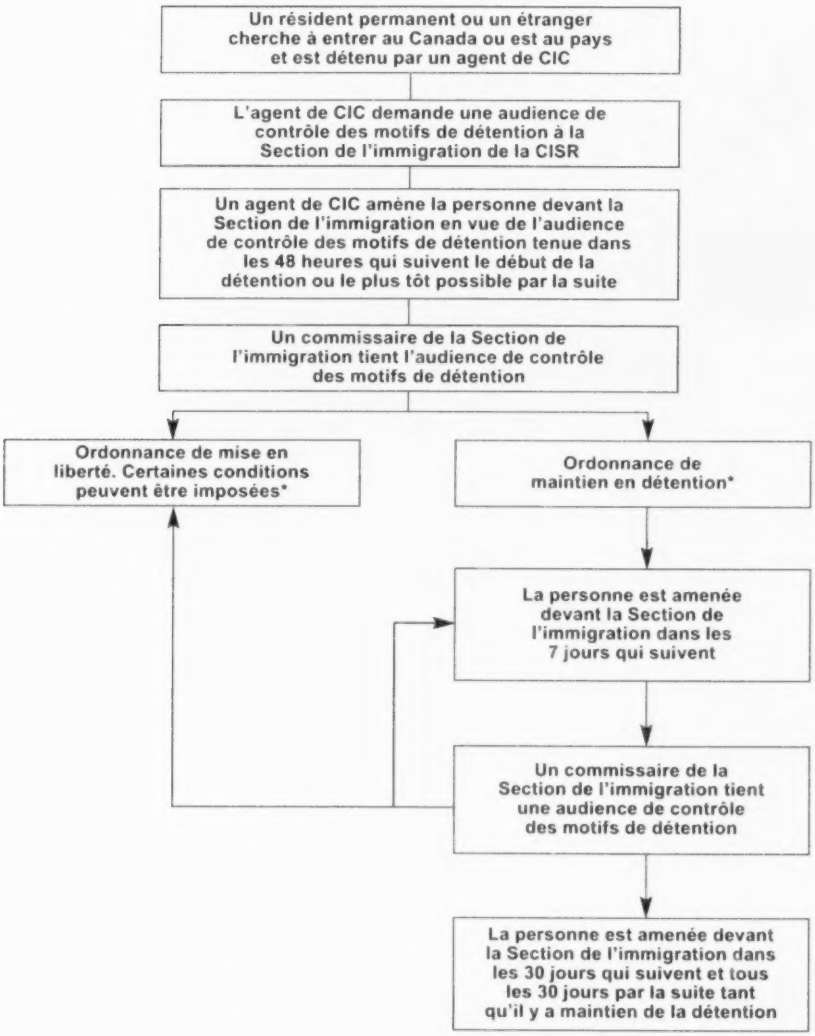
* Le demandeur d'asile ou CIC peut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de la protection des réfugiés.

Processus d'enquête



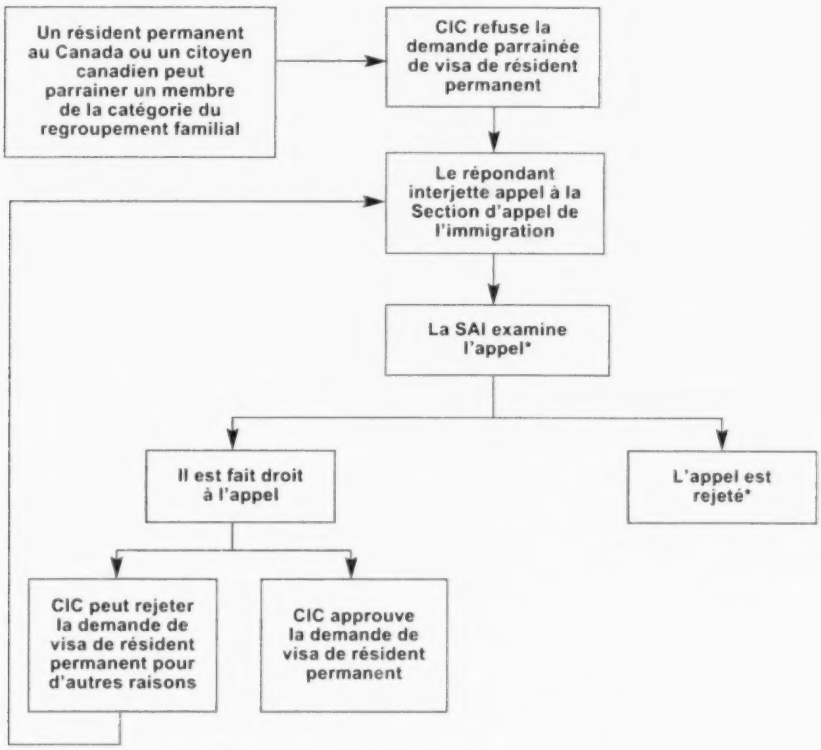
* La personne en cause ou CIC peut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de l'immigration.

Processus de contrôle des motifs de détention



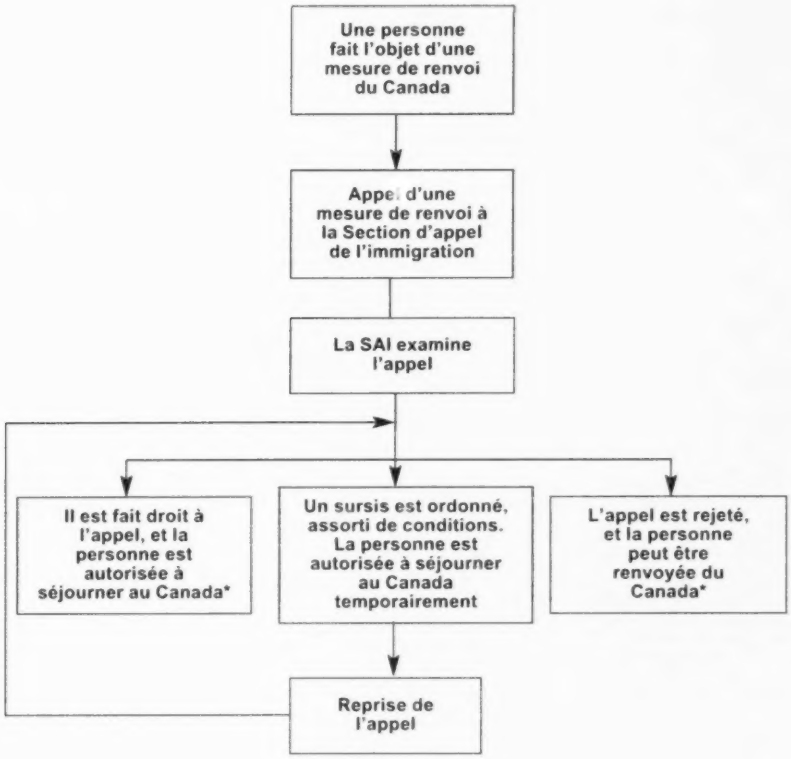
* La personne en cause ou CIC peut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de l'immigration.

Processus d'appel en matière de parrainage



* Le répondant ou CIC peut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section d'appel de l'immigration.

Processus d'appel de mesures de renvoi



* La personne en cause ou CIC peut présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section d'appel de l'immigration.